Gouvernement du Canada
Government of Canada
Canada

Le Droit pénal dans la société canadienne

LE DROIT PÉNAL DANS LA SOCIÉTÉ CANADIENNE

Gouvernement du Canada
Government of Canada

OTTAWA
AOÛT 1982

Also available in English

Le Droit pénal dans la société canadienne
J2-38/1982F
ISBN — 0-662-91671-9

PRÉFACE

Le présent document définit la politique du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'objet et les principes du droit pénal. À ce titre, il est unique dans l'histoire canadienne. Jamais auparavant le gouvernement canadien n'a exposé de façon aussi globale et aussi fondamentale sa conception des assises de la politique pénale.

Le Code criminel du Canada date maintenant de 90 ans et la common law sur laquelle il repose, est plusieurs fois centenaire. Au cours des dernières années, le besoin s'est fait sentir de s'interroger sur les fondements de notre droit pénal. La hausse de la criminalité, les préoccupations croissantes du public au sujet du crime, l'augmentation des dépenses publiques dans le domaine de la justice pénale et des doutes grandissants au sujet de l'efficacité du système, tous ces facteurs ont conduit les ministres fédéraux et provinciaux chargés de la justice pénale à reconnaître la nécessité de réviser en profondeur tous les aspects du droit pénal canadien.

Par conséquent le ministère de la Justice, en collaboration avec celui du Solliciteur général et de concert avec les provinces, s'est engagé dans une révision du droit pénal. Cette révision commencera par un examen des recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada et nécessitera une étude détaillée de tous les aspects du droit pénal, tant de ses règles de fond que de ses règles de procédure.

Le Droit pénal dans la société canadienne, publié au début de cette démarche de révision, expose un ensemble de principes à l'intérieur duquel il sera possible d'analyser les problèmes plus particuliers de la politique pénale.

J'espère, en ma qualité de ministre de la Justice, que le présent énoncé servira de fondement à un droit pénal respecté, efficace et conforme aux intérêts et aux valeurs de tous les Canadiens.

Jean Chrétien

L'honorable Jean Chrétien, C.P., député
Ministre de la Justice

TABLE DES MATIÈRES

Résumé 1

I. Introduction 9

1. Historique de la révision du droit pénal 9
2. Révision du droit pénal 13
3. But de la présente étude 13

II. Le contexte 15

1. L'incidence de la criminalité 15
2. Perception de la criminalité 18
3. À la recherche d'une explication 20
4. La réaction au problème de la criminalité 24
5. Politique pour l'avenir: contraintes et tendances 27

III. Préoccupations et problèmes actuels 31

1. L'efficacité du droit pénal dans la lutte contre le crime et la resocialisation des contrevenants 32
2. L'efficacité des mesures préventives et des solutions de rechange 32
3. L'amélioration du sort de la victime 34
4. L'équilibre entre les pouvoirs de l'État et les droits et libertés de la personne 35
5. L'obligation du système de justice pénale de rendre compte 37
6. L'amélioration de la détermination et de l'application des peines 38
7. La portée du droit pénal 40

IV. Le champ d'application, l'objet et les principes du droit pénal 43

1. Introduction 43
2. La nature du droit pénal
   a) Objet du droit pénal 44
   b) Le champ d'application du droit pénal 48
   c) À qui doivent être appliquées les sanctions pénales? 54
   d) Jusqu'où peut-on aller pour réaliser les objectifs du droit pénal? 56
3. La notion d'équilibre 58
4. Conclusion: Proposition d'énoncé de l'objet et des principes du droit pénal 60

V. Conséquences sur le plan de la révision du droit pénal 63

1. Préambule 63
2. Objet du droit pénal 65
3. Principes à appliquer pour réaliser cet objet 66

VI. Conclusion 77

Annexe "A" — Le système canadien de justice pénale: compétence et institutions 81

Annexe "B" — Le système canadien de justice pénale dans une optique historique et comparative 85

Annexe "C" — Sources 131

RÉSUMÉ

Partie I

La Partie I trace l'historique de la révision du droit pénal et définit les buts du présent document qui sont:

1. de fournir aux Canadiens un exposé sommaire du contexte dans lequel s'inscrit la politique du droit pénal;
2. d'énoncer ce que doivent être la portée, l'objet et les principes du droit pénal, à partir d'un examen de sa nature et de ses fondements philosophiques; et
3. d'indiquer les conséquences générales de l'adhésion à un tel énoncé afin d'orienter les décisions particulières qu'il faudra prendre au cours du processus de révision.

Partie II

La Partie II analyse les tendances de la criminalité, les diverses explications du phénomène criminel et la politique adoptée par les gouvernements au cours des dernières décennies pour lutter contre ce problème.

L'évolution du droit pénal au Canada depuis le début du siècle suit les grands courants des démocraties occidentales, en ce qui concerne notamment:

- le vaste champ d'application du "droit pénal" au sens large, dont l'expansion a suivi celle de l'intervention du secteur public dans les domaines économique et social;
- la croissance accélérée du taux de criminalité, surtout au cours des deux dernières décennies alors que les enfants de l'après-guerre sont devenus des adolescents et des jeunes adultes;
- l'accroissement des ressources du secteur public consacrées aux activités du système de justice pénale, particulièrement aux services de la police;
- les pressions contradictoires: d'une part, la société aspire à une plus grande sécurité ce qui entraîne l'affectation de ressources plus considérables; d'autre part, les contraintes budgétaires et le scepticisme croissant quant à l'efficacité des modes traditionnels d'intervention militent en faveur d'une réduction ou d'une redistribution de ces ressources;

- la tendance à recourir moins souvent à l'emprisonnement comme sanction principale pour des infractions non violentes contre la propriété et à augmenter ou à maintenir la sévérité des peines imposées aux contrevenants violents;
- la tendance à recourir à l'emprisonnement (sur ce point, le système canadien semble se démarquer des autres en recourant de façon plus importante à cette sanction);
- la reconnaissance plus générale de l'interrelation entre le droit pénal et les divers éléments qui font partie du système de justice pénale, de même qu'une plus grande sensibilisation de l'opinion aux questions qui touchent le partage des compétences entre les niveaux de gouvernement.

Bon nombre de ces facteurs continueront d'influer sur le cours des événements.

Partie III

La Partie III précise sept principales préoccupations qu'on relève parmi le cortège de critiques, problèmes et sujets de plainte relatifs au droit pénal et au système de justice criminelle. Ces préoccupations sont:

1. L'efficacité du droit pénal comme moyen de lutter contre le crime et de réformer les contrevenants;
2. L'amélioration des mesures préventives et des solutions de rechange moins coercitives et interventionnistes que le droit pénal;
3. Le rôle véritable de la victime en droit pénal, son traitement et la satisfaction de ses besoins dans le système de justice criminelle;
4. L'équilibre à établir entre les pouvoirs accordés aux agents de la justice criminelle et les droits et libertés des individus;
5. La responsabilité des titulaires de pouvoirs discrétionnaires; l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques pour atteindre les objectifs du système;
6. Le processus de détermination et d'application des peines;
7. La portée et l'objet véritable du droit pénal et les distinctions qui doivent être faites entre le droit pénal et les autres mesures sociales ou légales.

Partie IV

La partie IV expose le but, la portée et les objectifs du droit pénal, en distinguant quatre sous-questions:

1. Pour ce qui est de l'objet du droit pénal, le document conclut:

- que le droit pénal et le système de justice pénale doivent poursuivre deux buts essentiels, la justice et la sécurité;
- que les sanctions pénales, que leur justification soit l'utilité ou la rétribution, sont d'abord punitives et perçues comme telles à la fois par la société et par ceux qui les subissent;
- que le fait qu'une sanction soit d'abord punitive ne signifie pas qu'elle ne puisse se justifier également par des motifs utilitaires, ni qu'elle doive être dure, cruelle ou vengeresse. Au contraire, le principe de la rétribution établit une limite à la peine; celle-ci n'en connaîtrait pas si l'on ne faisait appel qu'aux divers objectifs utilitaires comme la dissuasion, la neutralisation ou même la réadaptation. Voilà ce qui distingue le concept de la rétribution de la notion de vengeance;
- que la nécessité de poursuivre ces deux buts, parfois incompatibles, exige de mettre au point une méthode pour définir où se situe le juste milieu.

2. Pour ce qui est de la portée véritable du droit pénal, le document conclut:
   - qu'il est raisonnable de faire une distinction entre le droit pénal et les autres formes d'intervention sociale;
   - que le principal critère pour déterminer si le droit pénal doit s'appliquer à un comportement est de voir si le comportement en question cause ou menace de causer un tort grave aux individus ou à la collectivité;
   - que tous les "critères" ne peuvent servir en réalité que de repères, parce que leur degré d'abstraction laisse toujours place à l'interprétation et parce que seul le droit constitutionnel peut limiter le pouvoir du Parlement de considérer un comportement comme criminel.

3. Pour ce qui est des notions de responsabilité et de faute, le document conclut:
   - qu'il est essentiel que le droit pénal conserve le principe de la responsabilité et de la faute en raison des conséquences qu'entraînent le processus pénal et les sanctions criminelles;
   - qu'il est important de définir clairement le degré de responsabilité requis pour chaque infraction criminelle;
   - qu'il n'est pas souhaitable que le droit pénal se limite à régir les actions commises par des individus contre d'autres individus, mais qu'il est préférable de prévoir la responsabilité des organismes et des individus agissant pour de tels organismes lorsqu'un tort grave est causé ou menace d'être causé à un individu ou à la collectivité.

4. Pour ce qui est des limites des pouvoirs du droit pénal ainsi que de ses sanctions, le document conclut:

- qu'on devrait tenir compte des principes de justice, de nécessité et d'économie pour déterminer les moyens légitimes à la disposition du droit pénal et du système de justice pénale;
- que la justice peut exiger que le droit pénal réagisse à certains comportements; c'est là un minimum;
- que les principes restrictifs de droit et de procédure reconnus en droit pénal limitent la mesure dans laquelle le droit et le système peuvent légitimement poursuivre leur objectif de "sécurité";
- qu'il est injuste d'aller au-delà de l'intervention minimale nécessaire pour réagir de façon adéquate et appropriée à un comportement criminel, que ce soit pour des motifs d'utilité ou de rétribution;
- que le droit pénal doit trouver le juste milieu entre les objectifs de "sécurité" et de "justice".

En résumé, le droit pénal a réellement comme objectif de contribuer à la promotion d'une société juste où règne la paix et la sécurité: ce sont là ses objectifs de "justice" et de "sécurité". En poursuivant ses objectifs de "sécurité", son rôle se limite à l'application des principes de justice, de nécessité et d'économie, principes illustrant la conception de notre société que le droit pénal est l'ultime recours parmi la gamme des modes d'intervention officiels ou non, visant à modifier ou à régler un comportement. Ces principes limitent la portée du droit pénal aux comportements qui sont répréhensibles, hautement nuisibles et généralement perçus comme méritant une peine. De plus, ils indiquent l'ampleur et la forme que doivent prendre les pouvoirs et les sanctions, en vertu des garanties juridiques reconnues qui sont surtout d'ordre procédural, et en tenant compte du fait que l'État ne peut porter atteinte aux droits et libertés des individus que dans la mesure où il se décharge du fardeau de prouver sur la base de motifs réels et raisonnables, qu'une telle intervention est nécessaire. De plus, ce genre d'intervention ne doit pas excéder le minimum nécessaire et adéquat dans les circonstances.

Sur la base de ce résumé, un énoncé général sur l'objet et les principes du droit pénal a été établi. Il est ainsi conçu:

Énoncé de l'objet et des principes du droit pénal

Attendu que:

Le Canada garantit dans la Charte des droits et libertés, certains droits et libertés compatibles avec la primauté du droit et avec les principes de justice sur lesquels reposent les sociétés libres et démocratiques;

Le Canada s'est en outre engagé, sur le plan international, à respecter certaines normes dans le cadre de son système de justice pénale;

Le droit pénal est essentiel pour la protection du public et pour l'établissement et le maintien de l'ordre social;

Le droit pénal comporte des risques graves d'ingérence étatique dans les droits et libertés des personnes; et

La politique en matière de droit pénal doit se fonder sur une bonne compréhension de l'objet et des principes fondamentaux du droit pénal;

Il convient d'énoncer l'objet et les principes du droit pénal au Canada.

Objet du droit pénal

Le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

Principes à appliquer pour réaliser cet objet

L'objet du droit pénal doit être assuré par des moyens compatibles avec les droits exposés dans la Charte canadienne des droits et libertés et conformes aux principes suivants:

(a) On ne doit recourir au droit pénal que lorsque d'autres moyens d'intervention sociale sont inadéquats ou inappropriés à l'égard d'un certain mode de comportement et de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis.

(b) Le droit pénal doit exposer clairement et simplement:

(i) la nature des comportements déclarés criminels;

(ii) le degré de responsabilité qu'il faut prouver pour établir un verdict de culpabilité.

(c) Le droit pénal doit aussi exposer clairement et simplement les droits des personnes dont la liberté est directement menacée par le processus pénal.

(d) À moins que le Parlement n'en dispose autrement, la poursuite doit avoir la charge de prouver tous les éléments matériels d'un crime par une preuve au-delà de tout doute raisonnable.

(e) Le droit pénal doit prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à la conduite des enquêtes criminelles, à l'arrestation et à la détention des contrevenants sans empiéter de façon abusive ou arbitraire sur les droits et libertés des personnes.

(f) Le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions.

(g) Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir:

  (i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du contrevenant;

  (ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;

  (iii) la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité.

(h) On doit imposer des sentences semblables à des personnes trouvées coupables d'infractions semblables lorsque les circonstances pertinentes sont semblables.

(i) En imposant une sentence, on doit choisir la mesure la moins restrictive qui soit suffisante et adéquate vu les circonstances.

(j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.

(k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

(l) Dans les cas qui le permettent et le justifient, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer au processus de justice pénale et à la détermination des intérêts de la collectivité.

Partie V

La partie V explique, point par point, quelques-unes des conséquences de l'énoncé de l'objet et des principes du droit pénal. L'énoncé de politique souscrit en principe à la recommandation de la Commission de réforme du droit du Canada de faire une très nette distinction entre les crimes "véritables" et les autres infractions. À cet égard, il a été constaté qu'il fallait prêter attention à un certain nombre de questions sur lesquelles la Commission de réforme du droit ne s'est pas directement penchée, afin d'établir la distinction la plus efficace et la plus indiquée en tenant compte des préoccupations d'administration, d'application et de définition de la loi. Puisqu'environ 300 lois fédérales créent des infractions et qu'une très faible proportion d'entre elles sont probablement considérées comme des crimes "véritables", l'application de la partie en question de la politique devra se faire de façon progressive, à long terme, par l'examen par chaque ministère et organisme des lois qu'il administre.

Partie VI

La partie VI résume le document et conclut en réitérant l'importance de faire preuve de modération pour régler les questions particulières du droit pénal auxquelles la révision du droit pénal doit apporter des réponses au cours des prochaines années. L'ensemble du processus ne conduira à un droit pénal respecté, efficace et reflétant les valeurs de la société canadienne que s'il est compris et appuyé par le grand public. Les commentaires et les réactions aux principes exposés dans ce document seront donc bienvenus.

I. INTRODUCTION

Doit-on régler les querelles domestiques, qui souvent comportent des actes de violence ou des menaces, en portant des accusations criminelles ou doit-on essayer de réconcilier les parties grâce à la médiation des organismes de services sociaux? Doit-on criminaliser les infractions dites "sans victimes" ou "consensuelles" comme l'usage abusif des drogues, la prostitution, les jeux de hasard et la pornographie? Doit-on soumettre les infractions mineures contre les biens au processus ordinaire du système pénal même si le contrevenant est disposé à indemniser la victime? Doit-on considérer une personne morale comme criminelle si, au lieu de respecter ses obligations à l'égard de la protection de l'environnement, elle se contente de payer les amendes qu'elle encourt pour la violation répétée des règlements? Doit-on encourager, tolérer ou interdire la "négociation des plaidoyers"? Doit-on adopter des lois soustrayant la police et les agents de la paix à l'application de certaines lois dans certaines circonstances?

Ces questions et d'autres semblables seront soumises à la considération du Parlement et du public au cours des prochaines années. En effet, le gouvernement fédéral, avec le concours des provinces et de la Commission de réforme du droit, a entrepris la révision complète du droit pénal canadien. Les questions soulevées plus haut ne sont que des exemples, mais elles illustrent bien la nécessité d'aborder à l'occasion de cette révision des questions fondamentales portant sur la nature même du droit pénal au sein de la société canadienne. L'étude de ces questions fondamentales appellera une réflexion sur les sujets suivants:

- le but, les objectifs et les principes fondamentaux du droit pénal;
- le champ d'application du droit pénal;
- la responsabilité et la faute;
- les limites du droit pénal.

Le présent document constitue le première déclaration de politique importante du gouvernement sur ces questions.

1. Historique de la révision du droit pénal

Le Code criminel canadien a été adopté par le Parlement en 1892. Au cours des neuf dernières décennies, le Code ainsi que d'autres lois pénales fédérales ont subi trop souvent des modifications fragmentaires.

Ces dernières années, les effets combinés d'un certain nombre de facteurs ont convaincu les gouvernements de la nécessité d'accorder priorité à la tâche complexe de réviser le droit pénal canadien. Le Canada, à l'instar des autres pays occidentaux entrés dans l'ère post-industrielle, a connu au cours des deux dernières décennies une augmentation constante de la criminalité classique en milieu urbain, une préoccupation croissante du public à l'égard d'un relâchement apparent des contrôles sociaux (illustré surtout par une augmentation du nombre des crimes violents), l'apparition de formes plus sophistiquées de criminalité en col blanc et de crime organisé, l'escalade des coûts du système pénal et la remise en question de son efficacité, les conflits périodiques dans les prisons et les pénitenciers, et des débats qui s'intensifient sur l'équilibre à établir entre les libertés civiles et les droits individuels, d'une part, et les pouvoirs accordés aux représentants de la justice pénale pour prévenir et déceler le crime, d'autre part.

Ce contexte a donné naissance à des critiques de plus en plus nombreuses. Elles portaient non seulement sur des aspects précis de la législation ou du système de justice criminelle, mais aussi sur les postulats de base et l'orientation du droit pénal dans son ensemble.

Bien que ces critiques aient été plus prononcées au cours de la dernière décennie, elles représentent l'aboutissement de nombreuses années de travail de commissions d'enquête et de comités qui ont étudié les divers éléments du système de justice canadien depuis la Confédération.

En effet, depuis au moins cinquante ans, l'on critique le Code criminel. Le rapport Archambault, publié en 1938, reprenait une résolution adoptée par l'Association du Barreau canadien qui contenait le reproche suivant:

> Depuis 1892, notre Code a été modifié d'année en année, ici et là, soit qu'on ait ajouté quelque chose à un article, soit qu'on ait retranché quelque chose dans un autre. On y a ajouté des articles nouveaux et même des lois nouvelles . . . (de nature pénale). Cela nous fait penser à un vieil édifice auquel on a ajouté plusieurs ailes et dont les plans ont été conçus par différents architectes et exécutés sans bien tenir compte de l'apparence générale de la construction après l'achèvement des travaux. La soi-disant révision de 1906 a été une codification plutôt qu'une révision. Nous exprimons donc le voeu qu'on fasse des représentations au ministre de la Justice lui exposant instamment les nécessités d'une révision complète (. . .)

En 1947, les membres de la Section de droit pénal de la Commission sur l'uniformisation des lois ont recommandé (TRADUCTION) "qu'une commission soit nommée pour entreprendre une nouvelle codification de l'ensemble du droit pénal ainsi qu'une révision du Code criminel et des lois connexes (. . .)".

Cette Commission fut nommée en 1949, et ses travaux ont conduit au remaniement du Code criminel en 1955. Toutefois, le mandat de la Commission

se limitait à l'étude de la structure et de la forme du Code et ne portait pas sur les règles de fond.

En 1969, le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle jugea nécessaire de recommander dans son rapport (le rapport Ouimet) "que le gouvernement constitue prochainement un Comité ou une Commission royale d'enquête pour étudier le droit pénal positif".

Le Comité a fait cette recommandation parce qu'il était convaincu "qu'un tel examen du Code criminel et des lois fédérales connexes, ainsi que de l'ensemble de ce droit "quasi pénal" promulgué par les provinces, est extrêmement urgent". On considérait que cet examen était nécessaire pour plusieurs raisons, y compris la certitude "qu'une loi non exécutoire est nocive puisqu'elle pousse au mépris des lois en général", l'existence de "preuves nombreuses (qui) semblent indiquer qu'en interdisant certains modes de comportement et en assortissant ces interdictions de sanctions pénales, on peut en réalité aboutir à la publicité la plus efficace et la plus corruptrice en faveur de la pratique interdite et non pas en faveur de sa prohibition", la disponibilité actuelle de "connaissances suffisantes sur les déficiences flagrantes du système actuel", et la certitude que "les termes communément utilisés pour désigner les crimes ne sont pas suffisamment descriptifs de types particuliers d'activités" (. . .) une lacune qui pourrait entraver "la fonction éducative du processus pénal".

Le Parlement adopta l'année suivante, en 1970, une loi prévoyant la création de la Commission de réforme du droit du Canada qui était appelée, notamment, à "supprimer les anachronismes et anomalies du droit" et à "développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent". Le ministre de la Justice proposait comme première priorité "que la Commission rédige à nouveau et au complet le Code criminel", compte tenu du fait, poursuivait-il, que "le Code criminel me vient tout de suite à l'esprit, car il a grand besoin d'une refonte complète par la révision, non pas seulement de ses aspects strictement juridiques, mais aussi de bon nombre de ses aspects sociaux".

Dans son premier programme de recherches, publié en mars 1972, la Commission soulignait que "le rôle du droit pénal est objet de confusion et de controverse. Les objectifs du droit pénal feront donc l'objet d'une étude constante en fonction de l'évolution de la société canadienne. (. . .) Aux termes de cette discussion, nous devrions pouvoir énoncer succinctement les objectifs du droit pénal et en faire le préambule d'un nouveau code".

Au cours des neuf dernières années, la Commission a publié huit rapports, dix-huit documents de travail et de nombreuses études touchant différents aspects du droit positif et de la procédure pénale. Parmi ces études, certaines avaient pour objet des questions particulières assez techniques (l'outrage au tribunal, amendements divers à la procédure pénale); d'autres études touchaient des questions de

philosophie et de principes fondamentaux (les confins du droit pénal, les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence, l'emprisonnement et la libération).

Cette action concertée a été amorcée parallèlement aux initiatives entreprises dans d'autres pays comme les États-Unis, la France, l'Allemagne fédérale et, dans une mesure moindre, la Grande-Bretagne et l'Australie, en vue de réviser et de remanier de manière approfondie le droit pénal.

Toutes ces initiatives étaient animées par le souci de corriger des défauts précis que les critiques avaient relevés dans le droit existant: complexité inutile, langage hermétique, dispositions anachroniques et technicité. Néanmoins, elles ont également manifesté des préoccupations plus générales en abordant des questions telles la crédibilité, la légitimité et l'efficacité du droit, ainsi que la question de ses buts et de ses objectifs.

Ces dernières préoccupations ont amené le Sous-comité sur le régime des institutions pénitentiaires au Canada (1977) à conclure que le système de justice pénale:

> (. . .) n'a pas d'idée directrice précise ou acceptable de l'oeuvre que notre société a l'intention d'accomplir en matière de "criminalité" (. . .) et nous ne pouvons atteindre un idéal de justice, selon l'acception logique de ce terme essentiel qu'en nous engageant formellement à procéder à une réforme radicale (. . .). La réforme de nos prisons ne devrait être rien de moins qu'un examen approfondi, franc, nécessairement et douloureusement sincère de ce que le système de justice criminelle devrait faire.

Peu après le dépôt en Chambre du rapport du Sous-comité, le président de la Commission de réforme du droit, dans une allocution adressée à la Société canadienne de criminologie, recommandait au Parlement du Canada (TRADUCTION) "d'imposer un moratoire sur tous les nouveaux projets de loi modifiant le droit pénal ainsi que le mécanisme administratif qui s'y rattache, à l'exception de la procédure devant les tribunaux et du droit de la preuve".

Ce moratoire s'imposait étant donné l'absence d'un élément fondamental: (TRADUCTION) "une stratégie globale pour l'administration de la justice". Il ajoutait que cette lacune (TRADUCTION) "n'est pas l'apanage du gouvernement actuel — aucun gouvernement au Canada ou dans le monde occidental, à ce que je sache, n'a entrepris l'examen de l'évolution du droit pénal, jugé ce qui a été fait pour ensuite établir des programmes destinés à adapter, pour l'avenir, des pratiques à des objectifs énoncés et connus".

2. Révision du droit pénal

À la suite de ces événements, une vingtaine de ministres fédéraux et provinciaux responsables des divers aspects de la justice pénale au Canada se sont réunis à Ottawa en 1979. À cette occasion, les ministres sont tombés d'accord:

> (. . .) pour qu'on accorde la priorité à une révision en profondeur du Code criminel. Le principe de la coopération fédérale-provinciale a été solidement établi et il a été décidé que la révision devrait englober à la fois le droit criminel en soi et la procédure criminelle.

Conformément à cette entente, les gouvernements fédéral et provinciaux ont décidé d'entreprendre une révision accélérée conduisant à l'adoption, dans les meilleurs délais, de lois pénales modernes, souples et efficaces.

À partir des recommandations de la Commission de réforme du droit, le gouvernement fédéral en collaboration avec les provinces procédera à un examen systématique de tous les aspects du droit pénal canadien. À la fin de l'année 1985, la Commission de réforme du droit aura terminé plus de cinquante projets portant sur les règles de fond et de procédure de notre droit. Le gouvernement analysera ces résultats et présentera au Parlement des propositions regroupées sous des thèmes de politique, ce qui permettra une mise en oeuvre ordonnée de la révision.

3. But de la présente étude

Comme première déclaration officielle de la politique du gouvernement sur la révision, la présente étude cherche à réaliser trois objectifs principaux:

a) donner aux Canadiens un aperçu du contexte dans lequel la politique pénale doit être envisagée;

b) énoncer le champ d'application, l'objet et les principes du droit pénal en tenant compte de la nature du droit pénal et de ses fondements philosophiques;

c) donner une idée générale des conséquences d'une adhésion à cet énoncé, afin d'orienter les décisions qu'il faudra prendre au fur et à mesure que se déroulera le processus de révision.

Le document aborde d'une façon progressivement plus approfondie des domaines de plus en plus circonscrits. Une réévaluation fondamentale entraîne l'étude d'un grand nombre de questions. Si le droit pénal est vu comme une réaction possible aux problèmes sociaux qui se traduisent par un comportement criminel, nous devons commencer par une étude générale de la criminalité dans la société. Une fois ce contexte décrit, nous pourrons nous concentrer sur les problèmes que le crime pose actuellement à la société canadienne et au système canadien de justice

criminelle. Pour terminer, le document se concentrera encore davantage sur les façons dont le droit pénal lui-même peut réagir à ces problèmes.

Pourquoi le plan du document met-il en lumière le droit pénal, qui n'est qu'un élément parmi bien d'autres dans la réaction sociale au crime? Tout simplement parce qu'il est l'objet de la révision dont le document constitue une étape. Ce n'est qu'après avoir répondu à la question de la nature et de l'objet du droit pénal que la révision pourra étudier la foule de questions précises qu'elle doit aborder dans les mois et les années à venir.

Le droit pénal, de même que la politique pénale sont des sujets de préoccupation non seulement pour les victimes, les juges, les avocats, les policiers, les employés des services correctionnels, les commissaires des libérations conditionnelles et les contrevenants, mais pour tous les Canadiens. La présente étude cherche donc à la fois à renseigner le public sur les questions et les principes qui sont en jeu et à fournir un cadre pour la discussion de ces questions au fur et à mesure que progressera la révision du droit pénal.

Le droit pénal ne pourra répondre à nos besoins et traduire les valeurs de la société canadienne qu'avec l'appui et la compréhension de l'ensemble des citoyens. Il est souhaitable que cette étude, publiée au début d'un longue et difficile démarche, puisse faciliter la réalisation de cet objectif.

II. LE CONTEXTE

Dans cette partie de l'étude, nous nous proposons de donner un aperçu du droit et du système pénal canadien dans le contexte de l'évolution de la société canadienne et d'un monde en plein changement. Cet aperçu devrait nous permettre de mieux juger les défis auxquels nous faisons face et, par conséquent, d'être plus en mesure de faire un choix parmi les différentes solutions de politique pénale.

À cette fin, nous tenterons dans cette partie d'analyser un certain nombre de tendances et de facteurs significatifs qui influent à la fois sur la situation actuelle et sur les possibilités futures. Une telle approche globale devrait placer nos problèmes dans une juste perspective, en dirigeant notre réflexion sur les principes clés et les thèmes majeurs dont s'est inspiré depuis de nombreuses années le droit pénal.

Si l'on demandait aux gens si la criminalité a connu une hausse depuis quelques années, la plupart répondraient qu'elle a augmenté de façon inquiétante. Ils auraient raison en un certain sens. Demandez aux gens si plus de 10% des crimes commis au Canada sont violents, et ils répondraient par l'affirmative. Là, ils auraient tort. La perception de la criminalité dépend non pas des expériences personnelles mais des rapports lus dans la presse ou entendus à la radio ou à la télévision. Les deux sections qui suivent présentent quelques chiffres sur la criminalité et la perception de cette criminalité par le public.

1. L'incidence de la criminalité

Après les avertissements et les recommandations d'usage au sujet du danger de se fier à des statistiques officielles inexactes et souvent incomplètes, le Comité Ouimet, dans son rapport, souligne que le total des condamnations pour infractions de tous genres entre 1901 et 1965 a augmenté de 2500% au Canada. Toutefois, le Comité s'empresse de préciser que l'augmentation des condamnations pour des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, c'est-à-dire des infractions moins graves, par opposition aux condamnations pour actes criminels, représente 98% de cette augmentation totale. Par ailleurs, les infractions aux règlements de la circulation représentent 90% de l'augmentation de la première catégorie de condamnations. Comme le souligne le rapport, "ces chiffres globaux de condamnations ne révèlent donc pas surtout une poussée des crimes entachés de violence ou de rapine, mais une augmentation phénoménale de l'utilisation de l'automobile et, inévitablement, de son abus".

En examinant le nombre des condamnations pour actes criminels, c'est-à-dire les infractions les plus graves, on constate qu'elles sont passées de 165 pour 100,000 habitants en 1901 à 615 en 1966. D'après le Comité Ouimet, cette augmentation pourrait être due en grande partie aux importants changements socio-économiques comme la croissance de la population urbaine et l'industrialisation.

Le Comité Ouimet a également constaté que le taux des condamnations pour actes criminels entre 1950 et 1966 est demeuré assez stable, compte tenu du fait que l'augmentation du taux correspond à l'augmentation de la proportion des jeunes dans la population. De plus, la grande majorité des condamnations pour actes criminels au cours de cette période a trait non pas à des infractions contre la personne (crimes violents) mais à des infractions portant atteinte à la propriété et le taux de crimes violents au Canada était largement inférieur à celui des États-Unis.

Enfin, d'après le Comité:

> La conclusion (. . .) est qu'il n'y a pas eu au Canada d'augmentation importante des actes délictueux graves. L'augmentation spectaculaire des condamnations qui s'est produite au cours de ce siècle pour l'ensemble des infractions provient en grande partie d'une augmentation des condamnations pour les infractions mineures aux règlements de la circulation dues à l'utilisation croissante de l'automobile. Une légère élévation du taux global des condamnations pour actes criminels depuis 1950 provient de l'augmentation des taux en ce qui a trait aux jeunes hommes et aux femmes de tout âge, en regard d'un abaissement régulier des taux chez les hommes âgés de 25 ans et plus. L'examen de la répartition des délinquants entre les diverses catégories d'infractions "graves", c'est-à-dire les actes criminels, prouve que les infractions dépourvues de violence et portant atteinte à la propriété, par opposition aux infractions violentes dirigées contre des personnes, continuent de prédominer.
>
> Ces constatations soulignent le danger d'accorder beaucoup d'importance aux rapports sur les fluctuations annuelles de statistiques dans lesquelles on est peu versé, ou d'extrapoler en étendant au Canada les tendances de la criminalité dans les grandes villes des États-Unis, tendances dont on fait grand état partout. Plusieurs conditions citées comme causes de l'élévation apparente des taux de la criminalité aux États-Unis ou bien n'existent pas au Canada, ou bien y sont beaucoup moins graves.

Entre 1966 et 1980 cependant, le taux de criminalité dans les deux catégories d'infractions, soit les crimes violents et les crimes non violents, s'est sensiblement accru, ce qui modifie le constat du rapport Ouimet.

L'avertissement donné par les auteurs du rapport au sujet de l'absence de données précises est autant, sinon plus, de mise aujourd'hui. En effet, nous n'avons aucune

donnée sur les condamnations depuis 1973. Nous ne pouvons nous fier qu'aux rapports faits à la police, c'est-à-dire les infractions signalées et non les condamnations. De plus, on a souvent douté de l'exactitude de ces données. Heureusement, les ministres fédéraux et provinciaux responsables de la justice pénale ont pris des mesures pour remédier à cette situation, notamment par la création du Centre canadien de la statistique juridique, mais comme cet organisme n'a été établi que vers le milieu de l'année 1981, il ne sera pas en mesure de publier des données sur les condamnations avant 1984.

Toutefois, si l'on considère toutes les infractions (fédérales, provinciales et municipales) rapportées à la police, il semble que le total des infractions ait augmenté de 71% entre 1970 et 1980, passant de 1,574,145 à 2,692,159 (nombre qui ne tient pas compte des infractions de circulation, mais comprend les infractions mineures, les infractions aux lois provinciales et municipales, et les infractions à des lois fédérales autres que le Code criminel). Le taux d'infractions signalées à la police pour 100,000 habitants a augmenté de 52%, ce qui semble indiquer que la croissance moyenne des infractions signalées s'explique en partie par la croissance de la population canadienne.

De ce nombre d'infractions signalées à la police, le taux d'infractions au Code criminel est passé de 70% en 1970 à 76% en 1980, ce qui traduit une croissance dans presque toutes les catégories d'infractions signalées au cours de cette période à l'exception des infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux (qui ne sont pas, de toute façon, des "crimes" au sens constitutionnel du mot) question dont nous traiterons plus bas. En scrutant plus attentivement le nombre d'infractions au Code criminel qui ont été signalées à la police, on constate une importante augmentation du nombre d'infractions contre la propriété et de crimes violents, en chiffres absolus ou en taux de criminalité par 100,000 habitants. Des résultats plus détaillés ayant trait à des infractions spécifiques semblent indiquer une croissance constante des crimes contre la propriété au cours de la dernière décennie. Les taux des crimes avec violence rapportés à la police ne sont pas aussi constants et l'augmentation de certains crimes avec violence, tels les vols qualifiés et les voies de fait graves, semble s'être stabilisée de 1975 à 1980, après avoir connu des augmentations significatives de 1970 à 1975. En fait, le taux des meurtres a diminué depuis 1975.

Si l'on compare ces chiffres avec ceux des États-Unis, on constate que le taux d'infractions contre la propriété a augmenté plus rapidement au Canada, à tel point que pour certaines infractions, les taux par habitant sont maintenant presque identiques dans les deux pays. Toutefois, pour ce qui est des crimes violents, la situation est inverse et les écarts entre les deux pays ont augmenté à tel point qu'en 1979, à chaque crime violent perpétré au Canada correspondaient 4,7 crimes violents perpétrés aux États-Unis (compte tenu de ce que la population des États-Unis est plus nombreuse).

Il faut insister sur le fait que ces données ne valent que pour les infractions signalées à la police et ne tiennent pas compte du "classement" des affaires à toutes les étapes de la procédure. En effet, une fraction seulement du nombre d'infractions signalées à la police fait l'objet d'accusations; parmi celles-ci, un nombre encore plus réduit donne lieu à des condamnations. En outre, les statistiques sur les crimes dénoncés à la police sont d'une validité contestable. L'augmentation des infractions peut être attribuée en partie à l'augmentation des effectifs de la police, l'amélioration de la tenue des dossiers et à l'utilisation de techniques de répression et de communication plus efficaces. Les enquêtes faites auprès des victimes démontrent que certains crimes sont rarement dénoncés à la police.

Quoiqu'il en soit, il ne fait pas de doute que depuis le début du siècle, il y a eu une forte croissance d'infractions de tous genres, surtout depuis les deux dernières décennies, bien que le taux de croissance de certains crimes particulièrement inquiétants ait ralenti depuis quelques années. L'Annexe "B" donne de plus amples renseignements.

2. Perception de la criminalité

Les chiffres de la section précédente constituent les meilleurs renseignements actuellement disponibles sur l'étendue de la criminalité, tout problématiques qu'ils soient. Il semble cependant que le grand public voit plus de crimes qu'il y en a en réalité. Nous connaissons tous ces résultats de sondages où une grande majorité du public se dit en faveur de l'application de peines strictes ou bien pense que les tribunaux sont trop indulgents. Nous connaissons moins les critiques de ces sondages qui recommandent de ne pas trop se fier aux résultats obtenus.

D'abord, le fait de forcer les répondants à choisir entre deux ou trois réponses possibles à une question très brève, donne une fausse impression de certitude qui prête à confusion. Ainsi reçoit-on un ensemble de réponses lorsqu'on demande si les gens sont pour ou contre la peine de mort; par contre, si les questions posées sont plus détaillées, plus complexes et spécifiques, le niveau apparent de l'appui populaire pour la peine de mort diminue d'autant. Ensuite, la criminalité et la justice pénale apparaissent comme des préoccupations majeures dans les sondages où l'on mentionne expressément la catégorie "criminalité". Par contre, lorsqu'on demande simplement aux gens d'énumérer leurs sujets de préoccupations — sans aucune liste préalable — la criminalité et la justice pénale sont très rarement — presque jamais — mentionnées.

Les résultats des sondages sont donc déterminés, dans une certaine mesure, par la façon dont les questions sont posées. C'est pourquoi il faut interpréter avec prudence les sondages d'attitudes sur des questions complexes ou susceptibles d'engendrer l'émotion.

Au début de la révision du droit pénal, un sondage fut entrepris pour connaître la perception qu'avaient les Canadiens de la criminalité. C'était un sondage excep-

tionnel au Canada, car il portait surtout sur l'idée que les Canadiens se faisaient de la criminalité réelle et sur le fonctionnement du système de justice pénale, ce en quoi il se distinguait nettement des questionnaires plus courants sur les attitudes ou les opinions quant aux mesures à prendre. Le questionnaire portait sur des sujets où il existe des balises statistiques "objectives" (compte tenu des imperfections de la statistique mentionnées plus haut et dans l'Annexe 'B'). Au mois de février 1982, plus de 2,000 Canadiens adultes ont été interrogés sur le nombre de crimes violents et sur les pratiques en matière de sentences et de libérations conditionnelles au Canada. Les résultats ont démontré que, de façon générale, les Canadiens surestiment de beaucoup l'incidence des crimes violents; ils croient que le nombre d'homicides a augmenté depuis l'abolition par le Parlement de la peine de mort (alors qu'en réalité ce nombre a diminué); ils surestiment également le danger que des personnes libérées sous condition commettent des crimes violents peu après leur libération. Bref, les Canadiens perçoivent la criminalité comme un phénomène comportant beaucoup plus de violence que ne l'indiquent les statistiques. En réalité, 6 à 8 % seulement des crimes rapportés comportent un élément de violence.

Le Canadien moyen pense que la situation est sept fois plus grave, que plus de la moitié de tous les crimes comportent de la violence. Deux tiers des Canadiens pensent que le nombre de meurtres a augmenté depuis 1976 alors qu'en fait il a diminué, quelle que soit la façon dont on le mesure: soit en nombre absolu, soit en nombre de victimes, soit en taux d'homicides. Quatre Canadiens sur cinq pensent que bon nombre de détenus commettent des crimes violents dès leur libération conditionnelle, la réponse moyenne estimant que la situation est cinq fois pire qu'elle ne l'est en réalité. De la même façon, la réponse moyenne indiquait que les tribunaux condamnaient à la prison moins de gens qu'ils ne le font en réalité, surtout pour des crimes violents comme le vol qualifié.

Il faut éviter d'accorder une importance trop grande aux résultats d'un sondage, y compris celui-ci. Les répondants ont peut-être interprété de différentes façons l'une ou l'autre des questions. De même, les statistiques "réelles" ou "objectives" qui ont servi de barème dans l'analyse des résultats sont sujettes à caution, comme nous l'avons déjà signalé. Enfin, les rapports entre la perception apparente du crime, d'une part, et la peur du crime, ou les attitudes concernant le crime et la justice pénale, d'autre part, ne sont pas encore très bien connus. Il va sans dire que les crimes particulièrement tragiques ou répugnants qui, à juste titre, inquiètent le public, doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière. Il faut mettre tout en oeuvre pour prévenir ces crimes et protéger le public contre ceux qui les commettent.

Ces réserves étant faites, il est évident que notre perception de la criminalité influe sur ce que nous attendons du droit pénal et du système de justice pénale. On ne sait pas d'où vient cette perception. Est-elle communiquée par les média qui font état des crimes les plus violents et spectaculaires, ou est-elle due à l'influence des émissions de télévision américaines ou des statistiques sur la criminalité? Il semble

que l'on devrait offrir aux Canadiens une image plus réelle des problèmes à affronter. Grâce à une meilleure compréhension de l'état réel de la criminalité, on pourra adopter une approche plus efficace et plus appropriée pour adapter le droit pénal à la complexité et à la réalité de la situation.

3. A la recherche d'une explication

Depuis l'origine des temps, on a cherché à connaître les causes du phénomène criminel. Les explications ont été nombreuses: physiologiques, biologiques, psychologiques, sociologiques, historiques, politiques, économiques ou idéologiques, toutes différentes selon l'objet de l'étude, le point de vue du théoricien et les idées en vogue à l'époque. Certaines théories nous paraissent aujourd'hui ineptes, d'autres encore très plausibles, mais jusqu'à présent, aucune d'elles ne s'est universellement avérée et toutes ont donné lieu à des discussions sans fin.

Au XIX[e] siècle, par exemple, on attribuait la criminalité à l'existence d'une "classe de criminels" dans la société. Par la suite, on s'est aperçu des liens étroits qui existaient entre la criminalité et des facteurs socio-économiques tels la pauvreté, l'ignorance, le chômage et l'absence de perspectives d'avenir.

Au cours des premières décennies du présent siècle, des explications psychologiques de la criminalité se sont développées parallèlement à cette approche sociologique plus étendue. Les crimes seraient commis par des individus anormaux ou inadaptés qui n'ont pas su développer les sortes de contrôles et la maîtrise internes propres à rendre la vie en société possible. La psychologie et la psychiatrie avaient inspiré confiance dans la capacité des êtres humains de comprendre les sources de leurs attitudes et de leurs comportements et, par conséquent, de les changer. En criminologie, cette conception avait animé un mouvement réformateur qui cherchait à révolutionner la nature de la peine en introduisant dans le système pénal des programmes et un personnel professionnel qui devaient appliquer cette nouvelle science humaine à des contrevenants, en vue de les transformer en bons citoyens. Au cours des décennies suivantes, les programmes de services sociaux et les services offerts par des organismes communautaires (comme ceux visant à trouver des emplois pour les contrevenants) se sont multipliés à la suite d'une prise de conscience des réalités du milieu social dans lequel le comportement criminel se manifeste.

Ces deux courants de pensée, psychologique et sociologique, ne s'opposent pas nécessairement, puisqu'il est possible de travailler à réduire les causes sociales de la criminalité, tout en agissant auprès de chaque contrevenant sans attendre que survienne l'ensemble du changement des conditions sociales.

Après l'expérience de ces décennies, il devint nécessaire d'élaborer des théories plus complètes. En règle générale, le sort des individus dans la société s'est

amélioré au cours des décennies qui ont suivi et un réseau de bien-être social plus complet a été établi en vue d'aider ceux qui, pour quelque raison, n'avaient pu profiter de l'expansion économique globale dont bénéficiait la majorité. Pourtant, la criminalité ne cessait de s'accroître, voire même de s'accentuer, à partir des années 60 surtout, une période de prospérité sans précédent dans la plupart des démocraties occidentales industrialisées. La psychologie de la délinquance n'a pas réussi à faire les pas de géant que ses premiers adeptes avait escomptés, et s'est rendue compte qu'un grand nombre de ses clients étaient moins "fous" que "méchants".

Les théoriciens ont alors commencé à s'intéresser au phénomène de l'accroissement des situations crimonogènes — les occasions et les motifs qui poussent au crime — sous l'influence de facteurs tels la planification urbaine, l'architecture, la multiplication des biens de consommation et l'importance que la société leur accorde. Ils ont étudié l'idée connexe de "privation relative", selon laquelle la publicité contribue à créer, chez certains, un sentiment de pauvreté relative, sinon absolue. Ils se sont penchés sur les notions générales d'aliénation et d'anomie, c'est-à-dire le sentiment dans certains secteurs de la société — les jeunes, les pauvres, les minorités et même une certaine "classe moyenne" désillusionnée — d'être dépersonnalisé et en conflit avec les valeurs sociales fondamentales de la société ambiante. Ils ont abordé la théorie du "media role modeling", le "façonnement des rôles" par les média, qui veut que les media enseignent et justifient l'usage de la violence ainsi que d'autres comportements anti-sociaux.

D'autres théories ont relié la criminalité à des facteurs démographiques: la grande proportion de jeunes nés durant le "boom" des naissances de l'après-guerre et qui, historiquement, sont "enclins à la criminalité"; le nombre accru de domiciles non protégés pendant le jour parce qu'un plus grand nombre de femmes travaillent à l'extérieur de leur domicile; l'afflux massif d'une population en quête d'emplois dans les grands centres urbains, entraînant le bouleversement des régimes de vie et des ressources sociales; le nombre croissant de familles brisées et, enfin, la présence presque généralisée de la télévision dans les foyers canadiens.

Depuis les années soixante-dix, les économistes se sont joints à la discussion et ont suggéré qu'une bonne partie de la criminalité, loin d'être une réponse irrationnelle ou anormale aux normes véhiculées par la société, constitue, au contraire, une stratégie économique très rationnelle. En effet, pour les personnes qui désirent obtenir certains biens ou services ou atteindre un certain statut mais qui ne peuvent pas ou ne veulent pas atteindre ces objectifs par des moyens traditionnels, la criminalité constitue un mode très rationnel de satifaire ces aspirations. Certes, le danger existe de se faire découvrir et arrêter, mais les chances sont assez faibles et, pour certaines personnes, les gains réalisables par l'activité criminelle ont infiniment plus de poids. Ainsi, vue sous cet angle, la "réadaptation sociale" des contrevenants (à tout le moins, ceux qui commettent la majorité des crimes, soit les infractions contre la propriété) est une erreur et même une perte de temps.

Dans cette optique, il faut s'efforcer plutôt d'augmenter les risques du crime en assurant une meilleure protection des biens et en rendant plus certaines l'identification, l'arrestation et la condamnation des contrevenants.

D'autres théoriciens des sciences sociales ont dirigé leurs recherches sur des questions précises de politique, et plus particulièrement sur le fonctionnement et les effets du système de justice criminelle lui-même, plutôt que vers les grands facteurs démographiques, sociologiques et psychologiques.

Ces tendances plus récentes des théories sur le comportement criminel résultent d'un certain nombre de facteurs. D'abord, il y a un changement d'attitude quant à la possibilité d'agir sur ce que plusieurs estiment encore être les causes fondamentales de la criminalité. On peut être d'avis qu'il faut continuer de combattre la pauvreté, l'ignorance, le chômage et la discrimination; on peut reconnaître l'effet marquant et peut-être décisif sur le comportement et les attitudes de facteurs tels la proportion de jeunes dans la population et l'importance accordée à la famille, l'école, les amis et les croyances morales.

Il demeure que la tendance actuelle des gouvernements et des spécialistes en sciences humaines peut se rapprocher de celle qu'exprimait le professeur James Q. Wilson de l'université Harvard:

> (TRADUCTION)
> Si l'on juge insuffisant un programme de lutte contre la criminalité parce qu'il ne s'attaque pas aux "causes fondamentales" de la criminalité, nous risquons de nous engager dans des actions inutiles qui vont frustrer les citoyens sans tenir compte du contrevenant lui-même.

Vue sous cet angle, la recherche d'une explication globale des causes du crime et d'une solution globale au problème de la criminalité est un moyen (TRADUCTION) "de remettre à plus tard une action directe et de critiquer toute nouvelle politique, quelle qu'elle soit. Il s'agit d'une tournure d'esprit qui cherche à dénigrer les rares actions gouvernementales qui connaissent du succès et à attirer l'attention sur les nombreuses choses que le gouvernement est incapable de faire".

Ensuite, les coûts de la répression et du service correctionnel, domaines qui nécessitent beaucoup de main-d'oeuvre, ont augmenté de façon géométrique, bien que cette croissance soit due plus à l'inflation qu'à une amélioration importante des services. On est de plus en plus sceptique quant à la capacité du gouvernement, et particulièrement du système de justice criminelle, de régler le problème. Les contraintes budgétaires et les pressions pour qu'on obtienne des résultats ont contribué à diriger l'attention sur le système et ses répercussions.

Enfin, les résultats de nouvelles recherches sur la justice criminelle exécutées durant les années 60 et 70 démo[illegible]rent que nous savons très peu de choses sur la façon de prévenir le crime au moy[illegible] des sanctions et des traitements traditionnels.

Une étude de la "American National Academy of Sciences Panel on Deterrence and Incapacitation" (1978) a constaté que, selon les rares études fiables qui ont traité de la question, les sanctions exercent bien un effet de dissuasion sur certaines personnes et à l'égard de certains crimes. Cependant, il n'est pas possible d'établir un rapport simple de cause à effet. D'autres études ont examiné les répercussions sur le taux de criminalité de la neutralisation de la petite minorité de multi-récidivistes ou de contrevenants dangereux, considérés comme étant responsables d'un nombre disproportionné de crimes. L'incarcération constitue, naturellement, le moyen ordinaire de neutraliser ces individus. Selon un nombre de plus en plus grand de chercheurs, cette stratégie n'aurait que peu d'effet sur le taux global de la criminalité, tout en entraînant des coûts énormes, tant financiers que sociaux.

De nouvelles écoles de pensée qui s'intéressent à la prévention et aux problèmes de la causalité — comme celles qui préconisent les théories de l'espace défendable ou du renforcement des cibles, ainsi que diverses formes d'interventions thérapeutiques — n'en sont qu'aux premières étapes de leur recherche.

Ce qui nous amène à la question de la réhabilitation. Au cours du siècle dernier, on a beaucoup insisté sur l'importance de ce concept, largement inspiré par des conceptions humanitaires et par une théorie utilitariste fondée sur le bon sens selon laquelle la meilleure façon de prévenir à long terme la criminalité est de réhabiliter les individus qui commettent des crimes afin de "transformer les criminels amendables en citoyens respectueux des lois" (rapport Archambault, 1938). Toutefois, vers la fin des années 60, à la suite d'un revue des tentatives d'évaluation des programmes de réhabilitation, un criminologue américain a conclu que ces efforts avaient conduit à un échec retentissant ("nothing works"). Par la suite, l'analyse de ces études a démontré que dans certains cas, quelques programmes avaient eu certains effets bénéfiques sur certains contrevenants. Cependant, en règle générale, la plupart des programmes ne se prêtaient pas à une évaluation précise. Après plusieurs décennies de recherches, les spécialistes ne sont pas encore en mesure d'affirmer sans réserve si certaines politiques ont, ou non, un effet quelconque. Par contre, les défenseurs de la resocialisation soutiennent que les ressources affectées aux divers programmes n'ont tout simplement pas été suffisantes pour permettre une juste évaluation.

Les nouvelles recherches et évaluations criminologiques et sociologiques semblent conduire à la conclusion qu'on sait très peu de choses de façon certaine. Cela s'explique, entre autres, par le fait qu'une bonne partie des recherches, jusqu'à présent, visait à élaborer des théories globales sur le comportement criminel. Or, même s'il était possible d'en arriver à ce genre d'explication du phénomène criminel, la solution du problème de la criminalité ne serait pas trouvée pour autant. Le souci actuel de pertinence a conduit à mettre davantage l'accent sur l'effet de politiques particulières, dans l'espoir de trouver des solutions concrètes. Nul doute que les efforts en ce sens par les gouvernements et les universités s'avèrent très utiles.

4. La réaction au problème de la criminalité

Cette partie étudie la réaction officielle, c'est-à-dire gouvernementale, au phénomène criminel, manifestée dans la politique pénale. La politique pénale comporte plusieurs aspects: le droit, les institutions et les ressources. L'annexe "A" expose le partage particulier établi par la Constitution en matière de pouvoirs dans le domaine de la justice. L'annexe "B" décrit dans ses lignes générales la croissance rapide des ressources consacrées au système de justice criminelle au cours des dernières décennies, et la manière dont le système s'occupe des cas qui lui sont présentés.

L'étude des aspects législatifs de cette réaction ne se borne pas seulement au phénomène de la criminalité. Nous verrons également les effets de l'accroissement de l'intervention législative gouvernementale, depuis un siècle, dans de nombreux domaines. Nous verrons aussi comment, historiquement, la plupart des mesures législatives ont favorisé, sciemment ou non, l'expansion du champ d'application du droit pénal, au sens le plus large.

Au cours des premières décennies qui ont suivi la Confédération, les gouvernements fédéral et provinciaux ont peu porté attention à la criminalité. Bien sûr, le Parlement fédéral a promulgué le Code criminel ainsi que d'autres lois à caractère pénal et il a établi et élargi le système des pénitenciers. Les provinces de leur côté, en vertu de leur pouvoir de légiférer sur les questions touchant l'administration de la justice, ont établi des services de police, des tribunaux et des maisons de détention. En comparaison avec ces dernières années, toutefois, la part des ressources affectées par les gouvernements à la justice criminelle était assez minime.

Les possibilités d'action étaient d'ailleurs restreintes, car à l'exception du pouvoir qu'il pouvait exercer de créer des infractions spécifiques par voie de législation, le gouvernement fédéral se contentait d'aborder les questions selon l'approche traditionnelle de la common law. D'après celle-ci, il incombait à l'ordre judiciaire et non aux ordres exécutif et législatif d'établir les principes fondamentaux et de les appliquer. Lors de la promulgation du Code en 1892, et lors des modifications qui ont suivi, y compris les modifications apportées au Code au début des années 50, les porte-parole du gouvernement ont tenu à souligner qu'ils comprenaient et approuvaient ce partage des responsabilités.

Avec l'expansion du système et l'accroissement de la charge de travail, et au fur et à mesure que le public portait de plus en plus son attention sur la responsabilité sociale de l'État, les gouvernements prirent une part plus active dans l'élaboration des politiques en matière de justice. Alors qu'au début, les débats de la Chambre touchant le droit pénal portaient principalement sur des questions juridiques plutôt techniques, on assiste depuis les trois dernières décennies à une discussion de plus en plus centrée sur la relation entre politique pénale et politique sociale.

De plus, la portée du droit lui-même s'est étendue à mesure que le gouvernement est intervenu dans des domaines plus nombreux de l'activité sociale et économique durant le présent siècle. Certains seraient étonnés du nombre d'infractions auxquelles sont soumis les Canadiens et qui ne font pas partie du Code criminel. En effet, la Commission de réforme du droit estime qu'il existe actuellement "20,000 infractions aux lois fédérales, 20,000 infractions aux lois provinciales, sans compter les nuées d'infractions aux règlements municipaux", en plus des quelque 350 infractions du Code criminel.

En fait, la grande majorité de ces infractions sont prévues non pas dans les lois elles-mêmes, mais dans les règlements sous le régime de lois fédérales et provinciales. De plus, on peut soutenir que les 20,000 infractions aux lois provinciales ainsi que toutes les infractions aux règlements municipaux ne sont pas des "crimes" au sens technique du mot étant donné qu'en vertu de la Constitution, le Parlement fédéral a la compétence exclusive en matière de "droit criminel". La plupart des infractions aux lois fédérales ne sont pas non plus de véritables infractions criminelles, puisqu'elles touchent d'autres questions qui, sur le plan constitutionnel, intéressent le Parlement fédéral comme les banques, la marine marchande, l'impôt sur le revenu, les douanes et la taxe d'accise, le commerce interprovincial, l'immigration, et d'autres encore.

Cependant, compte tenu du fait que pour la plupart de ces infractions, la culpabilité entraîne une peine, y compris l'emprisonnement, le caractère pénal qui leur est attribué est plus justifiable qu'il peut sembler à première vue. En d'autres termes, bien qu'on soit porté à croire que la plupart des comportements qui font l'objet d'une accusation ne sont pas des "crimes" au sens ordinaire du mot, les sanctions qui sont prévues sont néanmoins de nature "pénale".

Cette évolution résulte en grande partie de la pratique de réprimer la violation des règlements en faisant appel presque automatiquement à la procédure de déclaration sommaire de culpabilité prévue au Code criminel. Ainsi, la violation de la plupart des lois fédérales qui créent des infractions (et il existe environ 300 de ces lois) rend passible de 6 mois d'emprisonnement ou d'une amende de $500, ou de l'une et l'autre de ces peines, et exige la comparution du prévenu devant les cours criminelles ordinaires. D'autres lois comportent des dispositions variées, certaines créant des actes criminels dont la nature est encore plus grave, d'autres ont un éventail de peines plus étendu, mais presque toutes entraînent une possibilité d'emprisonnement.

D'autres tendances notables semblent reliées à cette croissance du champ d'application de la loi. Nous avons assisté dans les deux dernières décennies à une expansion rapide des ressources dans le domaine de la justice, et à un accroissement des initiatives gouvernementales, tant fédérales que provinciales, dans le traitement correctionnel et la réforme du droit. De plus, on a constaté une forte diminution de la capacité des institutions sociales traditionnelles, telles la famille, le voisinage, l'église et l'école, de réaliser un consensus social en ce qui a

trait aux limites et aux normes acceptables de comportement. Cet effondrement a amené des pressions accrues sur les gouvernements afin qu'ils comblent le vide et qu'ils jouent un rôle plus important en "contrôlant" la société au moyen de structures formelles comme le système de justice criminelle. L'attention accrue portée, tant à l'échelle nationale qu'internationale, aux droits individuels durant les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, et la mise en place de structures juridiques formelles dans le but de reconnaître et appliquer ces droits ont accéléré cette tendance.

Des pressions parfois contradictoires continuent de se faire sentir, certains exigent des gouvernements qu'ils intensifient la lutte contre le crime en adoptant de nouvelles lois ou en affectant plus de ressources; d'autres insistent sur des efforts accrus de la part des gouvernements en vue de protéger les droits de la personne contre les attaques d'autres individus ou éléments de la société, ou du gouvernement lui-même (et du système de justice criminelle) .

L'annexe "B" illustre la manière dont le système de justice criminelle réagit à la criminalité et compare l'expérience canadienne avec celle d'autres pays.

Les renseignements présentés dans les annexes et dans la présente section, et les nombreuses autres études juridiques, historiques et sociologiques concernant divers aspects du droit pénal et du système de justice criminelle, permettent de dégager certains points principaux. L'évolution du droit pénal au Canada depuis le début du siècle suit les grands courants des démocraties occidentales, en ce qui concerne notamment:

- le vaste champ d'application du "droit pénal" au sens large, dont l'expansion a suivi celle de l'intervention du secteur public dans les domaines économique et social;
- la croissance accélérée du taux de criminalité, surtout au cours des deux dernières décennies alors que les enfants de l'après-guerre sont devenus des adolescents et des jeunes adultes;
- l'accroissement des ressources du secteur public consacrées aux activités du système de justice pénale, particulièrement aux services de la police;
- les pressions contradictoires: d'une part, la société aspire à une plus grande sécurité ce qui entraîne l'affectation de ressources considérables; d'autre part, les contraintes budgétaires et le scepticisme croissant quant à l'efficacité des modes traditionnels d'intervention militent en faveur d'une réduction ou d'une redistribution de ces ressources;
- la tendance à recourir moins souvent à l'emprisonnement comme sanction principale pour des infractions non violentes contre la propriété et à augmenter ou à maintenir la sévérité des peines imposées aux contrevenants violents;

- la tendance à recourir à l'emprisonnement (sur ce point, le système canadien semble se démarquer des autres en recourant de façon plus importante à cette sanction);
- la reconnaissance plus générale de l'interrelation entre le droit pénal et les divers éléments qui font partie du système de justice pénale, de même qu'une plus grande sensibilisation de l'opinion aux questions qui touchent le partage des compétences entre les niveaux de gouvernement.

5. Politique pour l'avenir: contraintes et tendances

Bien qu'il soit toujours dangereux de faire des prédictions, il semble bien qu'un grand nombre des facteurs qui ont concouru à notre situation actuelle continueront d'influer sur le cours des événements.

Les questions relatives à la justice suscitent un grand intérêt dans le public et entraînent souvent une polarisation politique et sociale.

Ainsi, une partie de la population pourra réagir aux augmentations sensibles de la criminalité en exigeant des politiques beaucoup plus dures de la part du système de justice criminelle. Au même moment, d'autres secteurs de la population mettront en question tant l'efficacité de l'action du système de justice criminelle que la légitimité de cette intervention sur le plan moral; ils demanderont plutôt un accroissement des mécanismes de protection des droits individuels, ainsi qu'une plus grande ouverture et une plus grande responsabilité de la part des institutions publiques en général et des organismes de justice criminelle en particulier.

Malgré la diminution du pourcentage des éléments considérés comme étant les plus "enclins au crime" qu'entraînera le vieillissement de la génération d'après-guerre, la plupart des experts prédisent une croissance continue du crime "traditionnel" ou "urbain" mais selon un taux de moins en moins élevé. Il faut noter que nombre de crimes violents ont lieu à la maison, entre des personnes qui se connaissent bien, et ne prennent pas la forme d'une attaque anonyme et brutale comme on le pense généralement. De plus, l'évolution économique et sociale au cours des dix dernières années a provoqué l'émergence de nouvelles formes d'activités plus raffinées et éventuellement nuisibles, à la suite des progrès de la technologie, lesquelles exigeront peut-être l'intervention du droit pénal.

La persistance d'une faible croissance économique, du chômage et de l'inflation pourront concourir à cette constante augmentation prévue du crime, ainsi qu'au développement de nouvelles formes de crimes.

Le recours accru à la technologie dans l'économie comme dans tous les secteurs de la société, aura des répercussions sur le droit pénal et le système de justice criminelle. Sur le plan positif, l'utilisation moins fréquente d'argent liquide fera

diminuer les occasions de vols d'argent liquide. Le recours à des nouvelles sources informatisées de renseignements et à la nouvelle technologie des communications fournira à la police des moyens d'enquêtes et aux particuliers des mécanismes de prévention et de protection de leurs résidences et de leurs lieux d'affaires. Cependant, il y aura en même temps une plus forte criminalité en col blanc impliquant la manipulation de cette nouvelle technologie, ainsi que des intrusions éventuelles dans la vie privée des individus tant par les contrevenants que par les organismes des secteurs public et privé.

Comme les grandes entreprises nationales et multinationales continueront d'exercer une influence sur l'économie, et comme les effets nuisibles, qu'ils soient intentionnels ou non, qu'entraînent sur une grande échelle les activités de ces organismes poseront des risques accrus au public, il faudra porter une plus grande attention aux façons dont la société peut, au moyen de la loi, contrôler et limiter ces risques.

La tendance des dernières années de délaisser les quartiers et les endroits publics afin d'occuper des grands ensembles dont les espaces privés sont de plus en plus fermés, isolés et indépendants (sous la forme de centres commerciaux, d'immeubles en co-propriété, de milieux institutionnels complets) a entraîné une explosion de l'industrie de la sécurité privée, évolution qui soulève des questions en ce qui concerne les droits, la propriété, la responsabilité et l'accès aux lieux. En même temps, l'érosion de l'espace privé et de l'espace commun dans d'autres secteurs urbains a amené une croissance de ce que certains auteurs appellent le "crime engendré par l'environnement".

L'attention grandissante portée aux besoins des victimes d'actes criminels conduit déjà à mettre l'accent sur les services qui répondent à ces besoins et à reconsidérer le rôle et les droits de la victime à l'intérieur du système de justice criminelle. Selon la conception traditionnelle, le système considère le crime comme une atteinte à la paix en général, à la société dans son ensemble et il s'occupe assez peu des répercussions du crime sur les victimes prises individuellement.

Les contraintes exercées sur les ressources, dans un climat d'austérité financière, vont peser lourdement sur les organismes de justice criminelle qui nécessitent beaucoup de main-d'oeuvre et constituent par conséquent des secteurs où il est difficile d'effectuer des coupures. Ces pressions en vue de réduire les coûts vont vraisemblablement aller carrément à l'encontre des demandes du public en faveur de l'intensification des efforts des organismes de l'État dans la lutte contre le crime. Par ailleurs, le scepticisme croissant quant à l'efficacité des institutions, des politiques et des programmes traditionnels de justice criminelle a amené un grand nombre de personnes à préconiser des solutions plus innovatrices et plus rentables. A cet égard, on a suggéré de recourir plus souvent aux méthodes de prévention du crime et à des peines prévoyant des prestations de services bénévoles ou le dédommagement et l'indemnisation des victimes, et moins souvent à l'emprisonnement.

Cette tendance aura probablement comme effet secondaire, entre autres, de faire augmenter le pourcentage de détenus difficiles, dangereux et violents dans les institutions pénitentiaires, et par le fait même les coûts sociaux, psychologiques et financiers en ce qui concerne les détenus, le personnel et la société. Pour ce qui est des programmes de réhabilitation, les doutes émis quant à leur efficacité à la suite de certaines recherches ont déjà amené des changements en ce qui a trait à l'importance qu'on leur accordait ou aux raisons qui les justifiaient. Au lieu de soutenir que ces programmes devraient être imposés "pour son bien" à un individu réfractaire, il est reconnu que la réhabilitation n'est tout simplement pas possible si le sujet ne veut pas se réhabiliter. Les avantages qu'entraîne un changement d'attitude et de comportement — à la fois pour le contrevenant et pour la société — sont encore très réels; tant pour cette raison que pour des raisons de simple humanité, les autorités des services correctionnels doivent fournir des programmes offrant aux contrevenants à la fois des occasions et des motifs de s'amender.

Enfin, il n'est pas possible au Canada de clore un débat sur une question de politique sans mentionner la question des compétences fédérale et provinciale. L'annexe "A" montre le partage complexe des pouvoirs en ce qui a trait aux différents éléments du système de justice criminelle, ainsi que le niveau de plus en plus élevé de consultation et de collaboration qui a été atteint au cours des deux dernières décennies en reconnaissance des interrelations existant dans ce système. Même si la collaboration est importante, il ne serait pas exact de dire qu'il y a ni friction ni mésententes. En effet, il existe un certain nombre de questions d'intérêt commun à l'intérieur du système qui impliquent des différences de vues sur la façon dont les responsabilités devraient être partagées en ce qui concerne les programmes et leur financement. Les contraintes continues exercées sur les ressources peuvent intensifier les conflits de compétence à moins qu'on ne prenne soin de rechercher les moyens permettant de maximiser l'efficacité et de minimiser les conflits.

III. PRÉOCCUPATIONS ET PROBLÈMES ACTUELS

Dans la présente partie, nous tenterons de définir certaines des principales critiques qui ont été formulées au sujet du droit pénal et du système, en analysant les problèmes reliés aux facteurs énumérés dans la partie précédente.

D'un échantillonnage d'articles de journaux choisis au hasard, de nouvelles télévisées ou radiodiffusées, de revues spécialisées, de commentaires de représentants élus, de porte-parole de groupes particuliers ou du public, il ressort de nombreux problèmes, préoccupations et doléances au sujet de la justice pénale au Canada. On pourrait regrouper ces préoccupations comme suit:

- les préoccupations au sujet de certains crimes particuliers ou au sujet de certaines décisions judiciaires considérées comme particulièrement outrageantes ou injustes;
- les polémiques au sujet de certains incidents souvent spectaculaires et ayant des effets négatifs, comme les émeutes dans les prisons, les évasions, les prises d'otages ou les allégations de mauvaise conduite de la part de fonctionnaires ou d'hommes politiques;
- les délais dans les procès, l'encombrement des rôles des tribunaux, le grand nombre de détenus qui attendent leur procès;
- des inquiétudes quant à la légitimité de certains aspects de la justice criminelle tels les plaidoyers négociés (''plea bargaining''), les libérations conditionnelles et certains usages en matière d'enquêtes policières;
- les inquiétudes suscitées par les distinctions sexuelles opérées par le droit pénal et le risque qu'une discrimination résulte de l'application de la loi;
- la prétendue incapacité du système de s'attaquer efficacement à la criminalité parce qu'il respecte trop les droits de l'accusé;
- le rôle et le sort des victimes d'actes criminels dans l'administration de la justice pénale;
- l'escalade des coûts et le sentiment qu'aucun progrès n'a été fait dans la lutte contre la criminalité.

Ces préoccupations dont chacune a son importance propre, se rapportent à des considérations centrales pour le système de justice pénale.

1. L'efficacité du droit pénal dans la lutte contre le crime et la resocialisation des contrevenants

Il a déjà été question de la controverse quant à l'efficacité du droit pénal et du système de justice criminelle comme moyens de lutter contre le crime et de protéger la société. Ces doutes ont conduit un bon nombre de spécialistes de la justice criminelle à rechercher des objectifs moins ambitieux. On admet généralement aujourd'hui qu'il est vain d'espérer du système qu'il élimine ou enraye la criminalité tout en réhabilitant, bon gré, mal gré, les contrevenants; on se satisferait d'un système qui diminue les coûts sociaux qu'entraîne le crime, qui punit les contrevenants tout en offrant de les aider au moyen de programmes appropriés. Dans une telle optique, ce ne sont pas les peines prévues dans les textes législatifs, ni la sévérité des peines d'emprisonnement imposées par les tribunaux qui constituent la meilleure réaction du système de justice pénale au problème de la criminalité, mais plutôt les améliorations qui peuvent être apportées aux méthodes de prévention, d'enquête et de poursuite ainsi qu'à la procédure devant les tribunaux. Grâce à ces améliorations, l'identification des contrevenants, leur arrestation et leur condamnation seraient plus certaines.

Ces questions sont extrêmement importantes étant donné l'escalade annuelle des dépenses qui sont affectées à tous les secteurs d'activités reliés à la justice pénale. Il est de plus en plus nécessaire de trouver le moyen d'atteindre un degré supérieur d'efficacité avec des ressources identiques ou moindres.

Dans ce contexte, les inquiétudes quant à l'efficacité de la justice criminelle visent surtout les crimes graves, et plus précisément les crimes violents, ainsi que certaines formes nouvelles de criminalité qui échappent aux modes traditionnels d'enquête.

La question de l'efficacité est donc reliée à celle de l'extension du droit pénal: faut-il prévoir de nouvelles infractions ou incriminer des techniques nouvelles de perpétration de crimes classiques? Les questions portant sur l'efficacité actuelle ou future des interventions, des décisions et des programmes du processus pénal continuent, bien sûr, à être de mise.

2. L'efficacité des mesures préventives et des solutions de rechange

En règle générale, on considère que le droit pénal et le système de justice pénale sont et doivent continuer d'être le moyen ultime permettant à la société de contrôler les comportements anti-sociaux. Il existe une gamme de mesures et d'institutions qui régissent les rapports entre les membres de la société, à partir des normes internes, morales ou culturelles, en passant par les traditions et les expectatives communes, jusqu'aux institutions de caractère officiel telles les

écoles, les églises, les associations professionnelles, les programmes gouvernementaux, la médiation, la conciliation, le droit civil, les mesures réglementaires, et enfin le droit pénal. Le droit pénal étant l'institution qui représente toute la force coercitive de l'État et qui constitue la réaction ultime de l'État et de la société aux comportements anti-sociaux, il ne doit intervenir que là où les autres institutions, plus passives et moins coercitives ont échoué ou ne sont pas appropriées.

Vue sous cet angle, la recherche plus ou moins automatique d'une réponse dans le droit pénal et le fait d'avoir recours au droit pénal à cause de certaines lacunes que semblent manifester les institutions sociales est une tendance déplorable qu'il faut non seulement éviter, mais supprimer. Avec un peu d'imagination, de dévouement et d'innovation, il est possible de trouver la solution aux problèmes sociaux par d'autres moyens que le système de justice pénale, de manière à revaloriser la crédibilité et l'efficacité de ce dernier.

Au nombre des solutions de rechange, on compte les programmes visant la prévention du crime. Bon nombre de personnes estiment que l'État concentre trop ses efforts non pas là où la criminalité commence, mais à partir du moment où le contrevenant est mis en état d'arrestation. À cause de telles attitudes, peut-être en raison d'une absence de politique pénale, l'État néglige les nombreuses mesures qui pourraient être prises pour lutter contre la criminalité en tant que problème social. À cela les gouvernements répondent que la criminalité est du ressort de la société toute entière et qu'ils "ne peuvent pas tout faire". Selon les tendances actuelles en matière de programmes de prévention, il conviendrait de concentrer les efforts sur les points suivants:

- l'établissement de nouvelles normes de conception de l'environnement et d'urbanisme afin de réduire la criminalité qui résulte d'une mauvaise planification résidentielle et commerciale, d'une mauvaise utilisation des matériaux et de la technologie, et d'une mauvaise planification des quartiers et des infrastructures communautaires;
- une meilleure éducation populaire, surtout sur des questions comme l'usage abusif de drogues, la consommation excessive d'alcool et les infractions de la route;
- la réglementation de certaines technologies ou de certains systèmes, en vue d'en assurer l'intégrité; on pourrait instituer à leur endroit des mesures d'évaluation de leur "capacité criminogène" en vue de diminuer leur susceptibilité à l'abus ou à la fraude;
- la formation du personnel chargé de la répression de certaines formes complexes de criminalité; une recherche plus poussée sur l'efficacité des sanctions à l'endroit de cette criminalité.

3. L'amélioration du sort de la victime

On pense de plus en plus que la victime est le pion "abandonné" sur l'échiquier du processus pénal. Bien souvent, on ne répond pas aux besoins émotifs, financiers et physiques immédiats des victimes d'actes criminels. Celles-ci sont souvent mal renseignées sur les étapes du processus qu'elles devront traverser à la suite d'une dénonciation d'un crime ou de leur participation à une enquête ou à une poursuite. Surtout en ce qui concerne les victimes qui sont témoins à charge, leur participation signifie parfois de nombreuses comparutions devant les tribunaux, une perte de revenus, des problèmes de transport et de garderie; et lorsqu'on leur réserve un traitement hostile ou indifférent ou que l'on tente de les confondre, elles perdent confiance dans le système de justice pénale.

Pour la victime, il peut parfois sembler que le système de justice criminelle se soucie davantage du respect du "rituel" et de la punition du contrevenant que des besoins et des pertes financières de la victime. Le propriétaire dont la cour a été ravagée, est plus intéressé à être indemnisé de ses dommages qu'à voir punir les auteurs. Or, le système de justice criminelle ne se voit pas comme l'institution à qui il incombe de régler de tels problèmes. Bien que nous ne disposions pas de chiffres sûrs, il semble que, sous le régime actuel, les tribunaux ne forcent que très rarement le contrevenant à indemniser la victime. Même si dans la plupart des provinces, il est possible aux victimes de crimes violents d'obtenir une indemnisation, celle-ci doit être demandée selon une procédure administrative tout à fait distincte du procès pénal. La poursuite civile est le seul autre recours ouvert à la majorité des victimes.

Parmi ceux qui critiquent cet état de chose, certains prétendent qu'on a laissé s'élargir le fossé entre le droit pénal et le droit civil et qu'il faut s'efforcer de rapprocher les deux systèmes de droit, comme c'est le cas dans certains pays d'Europe occidentale. L'avantage d'un tel rapprochement serait d'offrir aux citoyens un système de justice pénale plus pratique, moins compliqué et plus efficace. En outre, l'attention du système serait centrée davantage sur des objectifs positifs, comme le dédommagement et la conciliation, plutôt que sur des objectifs négatifs, comme la détermination de la faute et le châtiment.

Cependant, des arguments convaincants se font entendre contre la fusion du droit civil et du droit pénal. Parmi eux, mentionnons l'encombrement excessif des tribunaux de juridiction criminelle par des actions motivées davantage par des soucis de revendication ou de vengeance que par les principes de justice pénale. En outre, bon nombre de tribunaux et de procureurs ont hésité à permettre la création de programmes de règlements de différends entre citoyens et ont émis des doutes sur l'opportunité d'impliquer les juridictions criminelles dans cette longue et complexe opération qu'est l'appréciation des dommages.

En dépit de ces problèmes et de ces inquiétudes, on a commencé à reconnaître les besoins des victimes et à considérer qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation valable du processus pénal. En 1981, la Conférence internationale sur l'aide aux victimes tenue à Toronto a suscité chez nous un certain intérêt sur la question des victimes. En décembre 1981, lors d'une conférence fédérale-provinciale, les ministres responsables de la justice pénale ont convenu "d'intensifier leurs démarches actuelles en prenant immédiatement des mesures en vue de favoriser et d'améliorer les services d'information et de soutien". Tous les gouvernements provinciaux ainsi que les ministères fédéraux de la Justice et du Solliciteur général ont convenu de former un groupe de travail en vue d'étudier la situation actuelle des services qui sont offerts aux victimes. Le groupe de travail se penchera sur les besoins des victimes, définira les ressources et les solutions qui semblent les plus prometteuses, et étudiera d'importantes questions de principe et de pratique. Le groupe de travail est censé présenter son rapport aux ministres en décembre 1982.

4. L'équilibre entre les pouvoirs de l'État et les droits et libertés de la personne

Cette rubrique regroupe un grand nombre de questions des plus controversées. Certains estiment que les pouvoirs de la police sont trop restreints, que les tribunaux sont incapables d'empêcher la libération avant le procès de contrevenants dangereux, que la procédure devant les tribunaux n'est pas assez expéditive et qu'elle favorise les droits de l'accusé au détriment des intérêts de la victime et de la société. D'autre part, certains sont d'avis que les pouvoirs de l'État sont déjà trop grands, qu'ils ne font pas l'objet d'un contrôle efficace, qu'ils ne sont soumis ni à une obligation de rendre compte, ni à des directives législatives, ni à une politique gouvernementale.

Vue sous cet angle, l'importance de la mise en oeuvre des principes et des droits inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés est capitale. Il est possible que certains aspects du droit pénal doivent être modifiés pour correspondre aux objectifs de la Charte, et une étude des règles de fond et de procédure du droit actuel est déjà en cours. De plus, l'étude des propositions de réforme du droit et de leur conformité avec l'esprit de la Charte sera, dans le contexte du droit pénal, un travail continu. Toutefois, les principaux effets prévisibles de la Charte ne se feront pas sentir uniquement dans la législation, mais dans l'activité des organismes administratifs responsables de la justice pénale. Il faut s'attendre à ce que cette activité fasse davantage l'objet d'un contrôle judiciaire que par le passé.

Voici une liste des principaux aspects visés par cette question:

- Les pouvoirs de la police, y compris le souci de l'efficacité de la police et du respect des droits de la personne. Au cours des dix dernières années, un

certain nombre de commissions se sont penchées sur la question des pouvoirs de la police. Grâce aux travaux de ces commissions, le public est mieux renseigné et beaucoup plus conscient de l'importance de renforcer les garanties relatives aux droits des citoyens face aux pouvoirs de la police. Par contre, la police considère que sa capacité de lutter efficacement contre une criminalité dont le taux augmente de façon inquiétante depuis vingt ans a été réduite et qu'une meilleure protection de la société nécessite des pouvoirs accrus.

- La nécessité d'un procès plus équitable et d'une procédure plus expéditive. Les uns estiment que les procès sont trop longs, trop fortement influencés par la gratuité de l'aide juridique, et paralysés par des difficultés techniques, l'encombrement des rôles et les remises. Par conséquent, les procès ne correspondent pas à l'idée d'une "justice rapide et efficace", condition nécessaire à la dissuasion efficace de la criminalité. Par ailleurs, d'autres considèrent que les procès ne constituent pas la règle et que la plupart des poursuites (entre 75% et 80%) sont réglées à la suite d'un plaidoyer de culpabilité. Ils estiment que le droit de l'accusé à une défense pleine et entière ne doit pas être compromis par le recours à des procédures judiciaires plus expéditives.

- La mise en liberté sous cautionnement ou sur promesse de comparaître d'un accusé. Plusieurs, y compris les policiers, considèrent qu'un trop grand nombre d'accusés sont mis en liberté en attendant leur procès et profitent de cette liberté provisoire pour perpétrer d'autres infractions, pour menacer des témoins ou pour réunir des fonds par des moyens illégaux pour défrayer leur défense. Par ailleurs, certains groupes de pression qui luttent pour les droits et libertés individuels affirment que, bien au contraire, les progrès qui ont été accomplis avec l'adoption, en 1972, de la Loi sur la réforme du cautionnement, ont subi un certain recul avec les modifications qui ont permis aux autorités d'exiger de l'accusé le dépôt d'un cautionnement en argent ou d'une garantie dans un plus grand nombre de cas et de détenir avant le procès de nombreuses personnes qui souvent ne sont pas condamnées à une peine d'emprisonnement.

- Les droits des personnes reconnues coupables d'une infraction. Certains sont d'avis que "les contrevenants reconnus coupables ont plus de droits que leur victime ou que les forces de l'ordre". D'autres considèrent que les contrevenants sont injustement obligés de renoncer à de nombreux droits, qu'ils subissent des peines déguisées du fait de leur condamnation (comme les casiers judiciaires et les pertes de possibilités d'emploi) et, surtout dans le cas des contrevenants qui sont emprisonnés, qu'ils n'ont pas accès aux tribunaux, ni aux moyens légaux de faire protéger leurs droits.

5. L'obligation du système de justice pénale de rendre compte

Au Canada, les policiers, les procureurs de la Couronne, les juges, les autorités correctionnelles et les commissaires des libérations conditionnelles jouissent de pouvoirs discrétionnaires considérables que leur attribue la loi ou la tradition. En règle générale, on considère que ces pouvoirs sont nécessaires et même souhaitables parce qu'ils donnent à ces diverses instances la souplesse requise pour s'adapter aux différents cas qui peuvent se présenter.

Par contre, on considère de plus en plus qu'un manque d'attention portée au contrôle et à la surveillance de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire risque d'engendrer involontairement certaines conséquences nuisibles. Voilà pourquoi la recherche d'un juste équilibre entre l'exercice de la discrétion et le principe de la légalité a suscité de nombreuses controverses. Bon nombre de rapports de commissions et d'études portant sur les problèmes reliés à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ont suscité un intérêt considérable.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire soulève des questions complexes. Mentionnons entre autres celle de la disparité. On entend par disparité une différence inexplicable et non justifiée de traitement à l'égard de contrevenants qui présentent essentiellement les mêmes caractéristiques et qui se trouvent dans des circonstances semblables. Cette différence est le résultat de décisions fondées sur des critères inconnus, imperceptibles ou indéfendables. Elle porte atteinte aux principes de justice et d'égalité.

D'un autre point de vue, l'exercice du pouvoir discrétionnaire présente des aspects inquiétants. Il ne se manifeste pas ouvertement, et il ne peut être ni surveillé, ni contrôlé par le public. Bien que la loi fasse obligation de rendre compte dans le cas de certaines décisions importantes et que le droit d'appel constitue un autre mécanisme essentiel de contrôle du moins de la légalité, il existe très peu de normes guidant les organismes responsables de la justice pénale dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, il est parfois difficile de comprendre pourquoi certaines décisions sont prises. De plus, les organismes en question ne sont pas en mesure d'évaluer les effets de leurs décisions.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire fera bien sûr l'objet d'une étude dans le cadre de la révision du droit pénal. À l'instar des organismes administratifs, le système de justice pénale doit répondre de ses décisions et de leurs conséquences. En fait, il doit pouvoir rendre compte de façon plus rigoureuse que les autres services publics, à cause de son influence directe sur les droits et libertés individuelles. Il importe donc de traiter de façon précise de l'obligation de rendre compte en droit pénal, dans toute son étendue juridique, financière, publique et politique.

6. L'amélioration de la détermination et de l'application des peines

Les principes et les règles se rapportant à la détermination de la sentence touchent au coeur même des objectifs du droit pénal. Stephen notait il y a un siècle, que le prononcé de la sentence est l'apogée du processus pénal. Parmi les diverses étapes du système de justice pénale, c'est au moment de la détermination de la peine que l'on voit exprimés, de la façon la plus évidente, les objectifs fixés: la dénonciation des comportements, la dissuasion ou la neutralisation des contrevenants, la réparation des préjudices causés.

Les problèmes les plus importants relatifs au prononcé de la sentence peuvent être regroupés en trois catégories. Premièrement, il n'y a pas au Canada de lignes de conduite claires ni de principes à ce sujet. Deuxièmement, il existe une disparité manifeste considérable dans les sentences infligées pour des crimes similaires commis dans des circonstances semblables par des contrevenants présentant des caractéristiques communes. Troisièmement, bien qu'on ne soit pas vraiment en mesure de savoir quelle peut être l'efficacité des diverses sentences, le peu qu'on sait porte à croire qu'il serait possible et souhaitable d'innover dans ce domaine. Il s'agit évidemment là de trois problèmes indissociables: l'absence d'une politique bien établie sur le prononcé des sentences entraîne la disparité des sentences infligées et traduit le manque de solutions de rechange manifestement efficaces ou dignes d'être considérées.

En ce qui concerne les principes de la détermination des peines, les peines maximales d'emprisonnement prévues pour les infractions du Code criminel sont habituellement tellement plus sévères que les peines moyennes infligées dans la réalité qu'elles ne peuvent être considérées comme de véritables critères.

Les décisions rendues par les cours d'appel en matière de peines révèlent un manque d'uniformité dans l'établissement de celles-ci. Bien qu'il ne manque pas de principes généraux et de règles de procédure, il y a très peu de lignes directrices sur la manière selon laquelle les principes généraux doivent régir le choix de la peine, ou sur l'importance respective des divers objectifs et principes applicables en la matière. En outre, la Cour suprême n'entend aucun appel des sentences, ce qui réduit encore les chances de voir s'élaborer des principes véritablement rationnels dans ce domaine.

La confusion régnant au sujet des principes de la détermination des sentences paraît également reliée à la confusion qui existe dans le domaine des accusations et des négociations de plaidoyers de culpabilité.

Les programmes de remise de peine et de libération de l'accusé avant la fin de sa peine suscitent également des débats et créent des problèmes. Le public ne comprend pas très bien les effets de la libération conditionnelle sur la peine, des remises de peine, de l'absence temporaire et de la surveillance obligatoire. Ces programmes font périodiquement l'objet de critiques dans les média et de la part

des personnes oeuvrant dans le système de justice pénale. Ces dernières soutiennent que ces programmes sont appliqués avec trop de clémence ou qu'ils ne devraient pas être appliqués du tout parce qu'ils exposent le public au danger sans aucune nécessité, qu'ils usurpent le pouvoir des tribunaux en matière de sentences et qu'ils atténuent indûment les effets des peines.

Tous ces aspects de la détermination des peines qui ne font l'objet d'aucune politique bien définie, pourraient nous amener à penser qu'il existe des disparités dans les sentences, même si nous n'avons aucune preuve à ce sujet. Les données concernant la détermination des peines au Canada sont insuffisantes pour nous permettre de tirer des conclusions certaines à cet égard, et il n'y a pas unanimité sur la question de savoir quelles sont les variations acceptables dans la sévérité et le type des sanctions infligées. Il n'en reste pas moins que nombreux sont ceux qui s'inquiètent, au Canada, de la disparité des sentences. Le Comité Ouimet a parlé de "l'impression d'une disparité des sentences encore plus marquée que celle que crée actuellement l'application au petit bonheur de ce qu'on est convenu d'appeler le système "tarifaire" de la condamnation à l'emprisonnement", et le Comité a cité les remarques suivantes du professeur John Edwards: "Le Canada fait preuve d'une remarquable absence d'uniformité dans les principes de la détermination des peines". Le professeur John Hogarth (1971) a constaté que les sentences infligées par les magistrats ontariens étaient fondées davantage sur un "tarif" individuel que sur des principes ou sur les circonstances de l'espèce. Le Groupe de travail national sur l'Administration de la Justice (1977-78) a pour sa part montré qu'il existait des différences entre les provinces en ce qui concerne la proportion des condamnations ayant donné lieu à une sentence d'emprisonnement, ainsi que des variations importantes dans la durée des peines de prison infligées. Cette question, manifestement, doit faire l'objet d'une étude plus poussée.

Le troisième grand problème en matière de prononcé des sentences est celui de l'efficacité de la peine. De rares études préliminaires semblent indiquer que certaines pratiques en matière de prononcé des sentences peuvent avoir des effets particuliers. On ne sait à peu près rien, toutefois, sur l'effet que peut avoir une peine déterminée sur un contrevenant. Tous ces points obscurs ont incité la Commission de réforme du droit, entre autres, à prôner la modération, en particulier en ce qui a trait aux sanctions qui portent le plus manifestement atteinte aux libertés et à la dignité des personnes. Mais il faudra en savoir beaucoup plus long sur toutes ces questions avant de pouvoir déterminer ce qui peut être fait.

La Commission de réforme du droit et le Comité Ouimet ont constaté un autre problème: on ne fait pas suffisamment la distinction entre le contrevenant dangereux et la majorité des contrevenants. Ces dernières années, au Canada comme ailleurs, des dispositions spéciales autorisant l'incarcération des contrevenants dangereux pour une période indéterminée, ont été vivement critiquées du fait qu'on a reconnu l'impossibilité de prédire avec certitude le comportement violent.

L'absence de solutions mitoyennes entre l'incarcération, peine sévère et parfois

préjudiciable, et la probation qui ne permet qu'un contrôle limité et un traitement minime du contrevenant, pose également un problème.

La Commission de réforme du droit, dans le contexte de la révision du droit pénal, a déjà terminé ses travaux concernant l'imposition des peines. Il incombe maintenant au gouvernement de proposer au Parlement quelles décisions prendre relativement aux questions que nous venons d'aborder et aux recommandations de la Commission.

Pour préparer ce travail, le gouvernement a mis sur pied en collaboration avec les juges et les provinces, diverses initiatives comme des colloques,la préparation d'un manuel de prononcé des sentences, la cueillette et l'analyse de données. Cela permettra d'accomplir la révision de cet aspect important du droit pénal en se fondant sur des informations plus complètes.

7. La portée du droit pénal

Il existe une incertitude au sujet de la fin que le droit pénal devrait servir, des types de comportement que le droit pénal devrait interdire, et des façons dont le droit pénal pourrait et devrait se distinguer du droit civil, du droit réglementaire et du droit administratif. C'est cette question de la portée du droit pénal qui retiendra l'attention.

Les uns, en accord avec la Commission de réforme du droit, reconnaissent que le Code criminel renferme un trop grand nombre d'infractions qui ne sont pas suffisamment graves et que leur insertion dans le Code dilue le message fondamental du droit pénal, stigmatise indûment les personnes qui ne méritent pas un tel sort, engendre le non-respect du droit et provoque l'encombrement des tribunaux de juridiction criminelle.

D'autres pensent que le droit pénal devrait traiter davantage les comportements anti-sociaux et réprimer tous les genres de délits. Pour eux, le droit pénal devrait servir à renforcer certaines valeurs fondamentales menacées par certains comportements, comme l'usage abusif de drogues, la prostitution, les jeux de hasard et l'obscénité. Pour d'autres, le droit pénal et le système de justice pénale doivent être "modernisés" de façon à pouvoir combattre de nouveaux types d'infractions (comme le harcèlement sexuel ou le gaspillage des ressources énergétiques) ou les conséquences néfastes de certaines pratiques des grandes entreprises. Vues sous cet angle, les sanctions du droit pénal peuvent dans certains cas être imposées parce que ces activités violent des valeurs sociales nouvellement acquises dont l'importance grandit avec la complexité d'une société plus vulnérable à des types particuliers de méfaits comme la pollution, l'utilisation abusive des média d'information, la manipulation monopolistique et collusoire des prix et des marchés, le vol par ordinateur, la destruction des ressources naturelles rares ou non

renouvelables, la fabrication de produits dangereux, le non-respect des normes de sécurité au travail, pour n'en nommer que quelques-uns.

Définir d'une manière précise ce que doit comprendre le "crime" n'est qu'une solution partielle. En effet, une des raisons de l'ambiguïté relative aux limites du droit pénal est l'absence de distinctions au niveau des effets. La plupart du temps, les procès criminels sont instruits devant les mêmes tribunaux que les procès non criminels, par les mêmes juges et les peines qui sont imposées sont parfois les mêmes. Il est fort probable que les individus qui se trouvent dans des cellules voisines dans une prison ne se soucient guère que le premier a été reconnu coupable d'une infraction au Code criminel, que le deuxième a été reconnu coupable d'une infraction à la Loi sur les stupéfiants et le troisième d'une infraction à une loi provinciale. Par conséquent, il faut tenir compte de l'importance de bien faire la distinction entre les crimes "véritables" et les autres types d'infractions en fonction des effets et des procédures qui se rattachent à chaque infraction.

De plus, la lourdeur et la complexité qui, traditionnellement, caractérisent le style de rédaction des lois ont été l'objet de critiques et de plaintes. Le droit pénal est un droit social fondamental que tous les citoyens devraient être en mesure de comprendre. Aussi, en vertu du principe selon lequel les citoyens devraient être clairement renseignés sur les comportements qui leur sont interdits, le droit pénal devrait décrire les infractions de façon claire, simple, certaine, précise et complète.

Ces questions seront étudiées dans la prochaine partie du présent document, car un examen des prémisses et des hypothèses fondamentales constitue un premier pas essentiel vers une étude approfondie d'autres questions qui doivent être abordées au cours de la révision du droit pénal.

IV. LE CHAMP D'APPLICATION, L'OBJET ET LES PRINCIPES DU DROIT PÉNAL

1. Introduction

Parmi ceux qui se sont penchés sur la situation du droit pénal ces dernières années, nombreux sont ceux qui croient que ce secteur du droit traverse une période de crise: crise sur le plan de la légitimité, sur le plan de l'efficacité et aussi sur le plan de l'obligation de rendre compte pour les responsables du système pénal. Nombreux aussi sont ceux qui croient que cette crise découle de l'absence "d'idée directrice précise ou généralement acceptée de l'oeuvre que notre société a l'intention d'accomplir en matière de criminalité . . ." (Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires, 1977), de "l'absence de tout concept global ou même d'une politique générale qui aurait pu, si elle avait été intégrée aux divers éléments du système de la justice criminelle, servir de guide aux différents services en leur fournissant des principes directeurs communs" (Commission d'enquête du Québec sur l'administration de la justice, 1969). Le Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires a en effet constaté l'existence d'une "ambivalence corrosive" en ce qui a trait aux buts et objectifs fondamentaux de la justice pénale.

Le débat actuel sur le champ d'application, les buts et les objectifs du droit pénal est relativement récent; mais il implique le réexamen de questions de morale et de philosophie politique que l'on discutait déjà depuis longtemps à l'Âge d'or de la Grèce antique.

La question fondamentale de la nature du droit pénal joue un rôle déterminant dans la façon dont on abordera une foule de problèmes particuliers touchant les orientations à prendre en matière de droit pénal et de justice pénale. Pour l'étudier, il nous semble opportun de la subdiviser de la façon suivante:

a) Quelle est et quelle doit être la nature fondamentale des sanctions en droit pénal: s'agit-il de punitions ou de traitements? Et pourquoi inflige-t-

on des sanctions en droit pénal? Parce que cela est juste ou parce que cela donne des résultats?

b) Quelles conduites doivent faire l'objet de sanctions pénales? Autrement dit, quel doit être le champ d'application du droit pénal?

c) À qui peut-on en toute équité infliger des sanctions? Seulement à ceux qui ont l'intention de causer un préjudice, ou également à ceux qui causent un préjudice sans en avoir l'intention?

d) Jusqu'où peut-on aller, pour atteindre ses fins, dans l'emploi des pouvoirs et des sanctions du droit pénal?

Notre réponse à ces questions nous permettra de décrire de façon générale quels devraient être le champ d'application, l'objet et les principes du droit pénal.

2. La nature du droit pénal

a) Objet du droit pénal

En matière de droit pénal et de justice pénale, le véritable problème, peut-on affirmer, ne réside pas dans la multitude des doutes et des griefs soulevés dans des domaines bien précis car ce ne sont là que des symptômes; ce qui mine le système pénal, c'est plutôt la confusion à propos de son fondement même, c'est-à-dire du rôle que le droit pénal devrait jouer.

Dans la deuxième partie du présent document, nous avons décrit de quelle façon, au cours du siècle dernier, la conception dite "punitive" du droit pénal a été abandonnée en faveur de la conception utilitaire.

Comme nous l'avons vu, la conception punitive était alors perçue comme le reflet d'une attitude anachronique, rétrograde, centrée sur la punition du préjudice causé tandis que la conception utilitaire était censée en revanche traduire une attitude moderne, d'avant-garde, visant non pas à punir mais plutôt à protéger la société par la prévention de délits futurs, et ceci soit en transformant certains éléments de l'environnement, soit en transformant le contrevenant par la voie de la réhabilitation, ou encore grâce à l'effet dissuasif ou neutralisant des peines infligées.

Cette philosophie du droit pénal s'est fortement manifestée au cours des cent ou cent cinquante dernières années; c'est seulement au cours de la dernière décennie que la tendance s'est inversée. Maintenant, on met davantage l'accent sur les sanctions du droit pénal, dans l'intérêt de la justice, et aussi par souci de dénoncer de façon appropriée les actes répréhensibles.

Ce changement d'attitude provient dans une large mesure de l'insatisfaction et des doutes croissants à l'égard de l'efficacité de la conception utilitaire; on constate aussi un relâchement moral au sein de la société, qui expliquerait la mollesse soi-disant inacceptable de la réaction aux comportements anti-sociaux et destructeurs.

Etant donné la confusion entourant les objectifs et les résultats du droit pénal et étant donné les exigences croissantes au chapitre de l'utilisation rationnelle et efficace des deniers publics, il est parfaitement normal qu'on veuille chercher à en déterminer les buts de façon plus précise et à mettre un terme à l'ambiguïté de ses objectifs.

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie du présent document, l'augmentation de la criminalité, s'ajoutant à l'inquiétude du public ainsi qu'à l'accroissement des ressources consacrées à la justice pénale, a accentué la tendance à insister plus fortement sur les objectifs de répression et de protection. Cette tendance s'est manifestée d'autant plus fortement qu'elle était accompagnée d'une foi optimiste en l'avenir: on croyait avoir déjà en main les méthodes de traitement et les mécanismes sociaux susceptibles de permettre la réalisation de ces objectifs, et l'on croyait de plus qu'il serait ainsi possible de s'en remettre de moins en moins à des techniques primitives, assimilées de façon croissante à une philosophie punitive rétrograde.

Mais cet optimisme s'est récemment estompé et les concepts traditionnels de "justice" et d'"équité" ont en même temps retrouvé une certaine vigueur, en particulier pour ce qui a trait au bien-fondé de la sanction. C'est dans ce contexte que s'inscrit la discussion actuelle sur les objectifs fondamentaux du droit pénal.

Poser le débat en ces termes peut faciliter la compréhension des questions à l'étude. Beaucoup de gens ont soutenu que l'objectif utilitaire de la société, soit l'élimination de la criminalité, nécessite l'abandon du "châtiment" et des mesures punitives qui leur semblent une simple vengeance; ils préconisent le remplacement de ces mesures par une série de moyens soigneusement adaptés destinés à dissuader et à réhabiliter les contrevenants. Certains observateurs ont soutenu récemment la thèse contraire: les efforts utilitaires de la justice criminelle ont non seulement été incapables de protéger la société et de réhabiliter les contrevenants, mais nous ont amenés à perdre de vue l'intérêt légitime de la société à ce que justice soit faite. Les objectifs de la justice devraient donc non seulement être révisés mais faire l'objet d'une très grande attention, tous les effets utilitaires sur la sécurité ou la diminution de la criminalité étant considérés comme des avantages appréciables mais secondaires.

En présence de ces points de vue apparemment irréconciliables, il importe d'éclaircir plusieurs questions.

En dépit des efforts d'un grand nombre et de tout ce qui a pu être dit là-dessus depuis un siècle, le droit pénal a toujours été et demeure essentiellement une institution à caractère punitif. Il ne fait aucun doute que les sanctions qu'il impose (peu importe qu'on parle de traitement, de réhabilitation, de dénonciation, de dissuasion, ou de neutralisation), ont toujours été perçues, et continuent de l'être, par la quasi-totalité de ceux auxquels elles s'appliquent, comme des mesures punitives. Pour cette raison, qu'on aborde le problème du but du droit pénal selon une perspective punitive ou utilitaire, il importe de comprendre que les sanctions du droit pénal ont fondamentalement un caractère punitif.

Cela ne devrait étonner personne: comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, le droit pénal et le système de justice pénale constituent le point d'aboutissement d'une série d'usages, de croyances et de mécanismes de contrôle social plus ou moins officiels — le point d'aboutissement en ce sens qu'ils impliquent l'intervention essentiellement coercitive de l'État dans la vie de citoyens, généralement contre leur gré.

Bien que l'on puisse convenir que la caractéristique fondamentale des peines en droit pénal est de punir, cette proposition ne signifie pas que les peines prononcées sous le régime du droit pénal doivent être sévères, cruelles, inhumaines ou indifférentes à l'effet principal qu'elles ont sur ceux qui en sont frappés. En effet, la justice est vue comme imposant des limites au châtiment à infliger, en ce sens que la loi traditionnelle du talion signifie qu'il est injuste de prendre plus qu'un oeil pour un oeil. Et d'ailleurs,la proposition n'implique pas non plus qu'il y a nécessairement conflit entre le fait d'infliger une peine pour des raisons punitives et celui de l'infliger pour des raisons utilitaires, bien que ce conflit puisse exister dans certains cas précis. Dans un grand nombre de cas, le fait d'infliger une peine pour des raisons punitives peut bien avoir des effets utilitaires, en termes de dissuasion, de condamnation et de réaffirmation de valeurs sociales.

Nous avons adopté, dans le présent document, une perspective à long terme et pour cette raison, nous nous voyons forcés d'en arriver à la conclusion que le débat est insoluble s'il consiste à faire un choix entre les deux attitudes; il s'agit là d'un dilemme artificiel, sans rapport avec la réalité.

En effet, le droit pénal comporte deux grands objectifs, qui devront toujours y être rattachés:

(1) le maintien de l'ordre public, la prévention du crime et la protection du public: l'objectif de sécurité;

(2) l'équité, l'impartialité, la protection des droits et libertés de la personne contre les pouvoirs de l'État, et la nécessité d'assurer une réaction appropriée aux méfaits: l'objectif de justice.

Il nous faut donc admettre qu'il existe une tension perpétuelle entre ces deux groupes d'objectifs, et que parfois ils viennent en conflit. De plus, bien que le droit pénal dans son ensemble vise les deux ensembles d'objectifs, il s'incarne dans des composantes qui mettent l'accent tantôt d'un côté et tantôt de l'autre.

En reconnaissant la légitimité à la fois du principe de l'utilité et de celui du châtiment et en refusant d'admettre qu'ils équivalent respectivement à la sécurité et la justice, nous pouvons discuter de manière plus fructueuse la question précise de l'équilibre qui doit s'établir entre ces deux principaux objets du droit et du système de justice criminelle: la justice et la sécurité.

Si l'on adopte ce point de vue, on est forcé de conclure que le fait de réduire le problème de la confusion des objectifs à une simple alternative, ce que plusieurs considèrent comme la seule solution, impose en réalité un choix impossible et trompeur, dans la pratique, pour toute société. Car si l'on met l'accent sur les objectifs de "justice", il n'est pas nécessaire pour autant d'abandonner certaines préoccupations utilitaires relatives à la répression, à la protection, à la prévention, au traitement et à la réhabilitation. Et à l'inverse, lorsque c'est la répression et la protection du public qui comptent avant tout, cela n'implique pas le rejet de la justification punitive de la sanction découlant des notions de "justice" et de "châtiment mérité".

Voilà ce qu'il nous faut garder à l'esprit, puisque les plus récentes discussions sur la question de l'objectif principal du droit pénal sont présentées de telle manière qu'elles impliquent que celui-ci ne peut avoir qu'un seul objectif légitime. Admettre l'hypothèse de la nécessité d'un objectif unique peut paraître plus acceptable logiquement ou philosophiquement, mais semble peu réaliste dans le contexte de l'utilisation réelle qui est faite du droit pénal et des véritables effets qu'il a sur la société.

Dans le cas du droit pénal, la plupart des citoyens admettent que les contrevenants doivent être punis parce qu'ils ont mal agi et, par conséquent, méritent une peine. Il n'en demeure pas moins que la plupart voudraient aussi que la société soit protégée, soit en punissant les contrevenants afin de les dissuader ou simplement de les empêcher de nuire, ou, mieux encore, en les réadaptant.

L'argument de base de la présente partie est qu'aucune institution sociale aussi importante ou complexe que le droit pénal ne peut se permettre le luxe de ne choisir qu'un seul objectif, aussi satisfaisant et simple du point de vue intellectuel que soit le choix. Comme Henry M. Hart l'écrivait en 1958:

> Le code pénal qui n'exprimerait qu'un seul principe fondamental serait un bien mauvais code. Les objectifs sociaux ne sont jamais simples ni uniques, ils ne peuvent non plus être poursuivis de façon exclusive, sans tenir compte de tous les autres objectifs sociaux; toute tentative en ce sens ne peut qu'entraîner le sacrifice d'autres valeurs, également importantes. Ainsi, pour

> ne donner qu'un exemple, l'objectif de prévenir un type de crime en particulier, ou encore les crimes de façon générale, est toujours accompagné du souci d'éviter la condamnation de l'innocent et d'accroître le sentiment de sécurité au sein de la société, ce qui constitue l'un des objets essentiels des multiples protections offertes par . . . la procédure pénale. Et cela serait vrai même si l'on considérait que le but premier du droit pénal est la réhabilitation des délinquants et non la prévention des infractions.

Nous pouvons donc tirer certaines conclusions importantes de la discussion qui précède. Tout d'abord, le droit pénal et le système de justice pénale doivent comporter deux grandes catégories d'objectifs: les objectifs de justice et les objectifs de sécurité. Ensuite, les sanctions pénales, qu'on leur donne une justification utilitaire ou punitive, ont essentiellement un caractère punitif ressenti tant par la société que par les personnes auxquelles elles sont infligées. Troisièmement, la reconnaissance de justifications punitives aux sanctions n'implique ni l'abandon des justifications utilitaires, ni la légitimité de peines dures, cruelles ou vengeresses. Au contraire, la conception punitive, qui s'exprime souvent à l'aide de la notion de "justice", joue un rôle modérateur: elle détermine la limite maximale de la punition, qui pourrait bien ne pas en avoir si elle visait uniquement des fins utilitaires telles la dissuasion, la neutralisation, ou même la réhabilitation. C'est là que se trouve la distinction entre la punition et la vengeance. En quatrième lieu, si l'on accepte qu'il est légitime, et même nécessaire, que le droit pénal poursuive deux objets, parfois contradictoires, on comprend qu'il faut trouver le moyen de définir le point d'équilibre entre ces deux objets.

b) Le champ d'application du droit pénal

Dans la deuxième partie du présent document, nous avons décrit brièvement les courants de la législation pénale depuis un siècle, tandis que dans la troisième, nous avons soulevé l'importante question du champ d'application du droit pénal, par rapport aux autres formes de réponses à des comportements individuels et collectifs dans le contexte social.

Nous avons souligné que le droit pénal et le système de justice pénale devraient être conçus comme le moyen ultime dont dispose la société parmi toute une série d'usages et d'institutions empreints d'un formalisme plus ou moins grand.

C'est en se fondant sur cette conception que la Commission de réforme du droit, le Comité Ouimet ainsi que nombre d'autres personnes ont très fortement préconisé l'adoption du principe de la modération dans l'application du droit pénal et du système de justice pénale.

Bien comprise, cette modération (que certains ont malheureusement assimilée à tort à la mollesse et à l'indulgence) signifie qu'il faut, avant de recourir à ce moyen ultime que représente le droit pénal, se demander sérieusement s'il est approprié,

nécessaire et préférable aux autres méthodes à caractère moins coercitif et portant moins gravement atteinte aux droits individuels, pour régler divers problèmes sociaux.

Pour certains types de comportement, la question est vite réglée: il ne fait aucun doute que le droit pénal constitue la seule réponse appropriée dans le cas de crimes aussi graves que le meurtre, le viol ou le vol qualifié. Nul ne prétendra sérieusement le contraire. Pour d'autres formes d'activité nouvelles, sophistiquées et possiblement dangereuses, en particulier celles des grandes entreprises, l'application du droit pénal peut être quelquefois appropriée; en effet, les citoyens dépendent de plus en plus de ces entreprises pour les aspects les plus importants de leur vie quotidienne et sont donc d'autant plus vulnérables.

Mais trop souvent, on répond à l'apparition d'un problème social particulier en recourant de façon quasi automatique au droit pénal ou à des sanctions apparentées aux sanctions pénales. Nous avons déjà parlé de ce problème en étudiant le cas des infractions à caractère relativement anodin ou anachronique contenues dans le Code criminel, et il est presque inutile de mentionner le volume énorme de législations sociales apparues au cours des cent dernières années, dont l'application est assurée dans une très large mesure par la procédure et les sanctions pénales.

Cette modération s'impose, comme nous l'avons déjà expliqué, parce que les sanctions de droit pénal ont un caractère fondamentalement punitif et coercitif; comme la société attribue une importance très grande aux idéaux de liberté et d'humanité, on préférera, lorsque cela est possible et approprié, employer d'autres méthodes non coercitives, dont le formalisme est moins prononcé et qui traduisent une conception positive.

La modération s'impose pour une autre raison: quand le droit pénal est appliqué machinalement à une foule de problèmes sociaux d'importance très variable pour le public, c'est son autorité, sa crédibilité et sa légitimité qui risquent d'en souffrir. La juxtaposition de comportements mauvais et gravement préjudiciables et d'une foule d'infractions mineures, techniques ou controversées, amoindrit l'impact que le droit pénal devrait normalement avoir à titre de recours ultime pour la société.

C'est pour ces raisons que la Commission de réforme du droit, entre autres, a préconisé que le droit pénal soit élagué, clarifié et rendu plus cohérent. Pour ce faire, il faudra déterminer où doit se trouver la frontière entre le droit pénal et le droit réglementaire et administratif à caractère social, entre le droit pénal et la morale individuelle et finalement entre le droit pénal et le droit civil.

La Commission de réforme du droit recommande instamment de préciser la distinction entre les crimes et les simples infractions. Certaines dispositions réglementaires visant à régir des entreprises d'une manifeste utilité économique et

sociale sont parfois dénoncées pour leur caractère "excessivement pénal", parce qu'elles font appel, pour leur application, à la déclaration sommaire de culpabilité. De l'avis de la Commission, tous les "crimes véritables" devraient être prévus par le Code criminel et non par le droit réglementaire; il faut en revanche souligner que la Commission recommande que les sanctions pénales (les peines d'emprisonnement) puissent être appliquées en cas d'infraction volontaire ou persistante à des dispositions réglementaires. La Commission estime que cette distinction a priori entre les crimes et les infractions réglementaires s'impose pour diverses raisons. D'une part, il faut être économe des recours au droit pénal, afin de ne pas émousser l'effet de sa condamnation symbolique et solennelle des violations des valeurs de base; il faut d'autre part, par souci d'équité, que dans le cas des transgressions les plus graves (les crimes), des sanctions plus sévères s'appliquent et que la procédure soit plus élaborée.

En ce qui concerne la frontière entre le droit pénal et la morale individuelle, certains se sont demandé s'il ne conviendrait pas, dans le cas de certains actes actuellement considérés comme des crimes où le contrevenant choisit de se faire du tort à lui-même, par exemple les infractions en matière de jeu et de drogue, de cesser de les qualifier de crimes, ou encore de recourir aux poursuites pénales. Dans certains cas, c'est tout simplement qu'on ne juge pas les infractions suffisamment graves pour recourir à toute la rigueur du droit pénal, tandis que dans les autres, on croit qu'il serait plus efficace d'adopter des mesures d'éducation populaire ou de recourir à la technique du droit réglementaire.

En ce qui concerne la frontière entre le droit pénal et le droit civil, on a manifesté un intérêt considérable, au Canada comme ailleurs, pour la déjudiciarisation de certains différends dont le caractère se rapproche de la faute civile; on s'est également intéressé à l'idée de suspendre les poursuites pénales pour permettre au contrevenant de réparer financièrement ou autrement le tort qu'il a causé. Selon cette conception, la justice pénale traditionnelle, qui cherche à fixer le blâme sur quelqu'un et à le punir, ne sert pas les intérêts des victimes et ne contribue pas à la réparation des préjudices, non plus qu'à la restauration de la "paix sociale" et de l'équilibre compromis par les actes criminels; dans la plupart des cas, elle n'a aucun impact positif sur le contrevenant. Les opposants à la "déjudiciarisation" prétendent qu'elle a un effet de dissuasion moins grand, ne correspond pas à la nécessité sociale de jeter l'opprobre sur le contrevenant, n'a pas encore réussi à empêcher des contrevenants d'échouer de toute façon devant les tribunaux criminels et peut mettre en danger les garanties juridiques de l'accusé et ne pas être dans l'intérêt de la victime.

La délimitation des frontières

Si l'on veut remettre en question le contenu du droit pénal, deux questions doivent être étudiées:

- Est-ce qu'il convient de continuer à taxer de criminelles certaines infractions courantes qui ne semblent pas justifier l'application du droit pénal?
- Existe-t-il à l'inverse certains comportements qui à l'heure actuelle ne sont pas considérés comme des infractions criminelles mais qui devraient l'être?

Il ne s'agit pas là de questions simples, et il ne sera pas toujours possible de déterminer de façon claire et non équivoque où se trouvent les frontières entre les diverses réactions à certains comportements que nous avons décrits ci-haut. Ces frontières seront forcément toujours floues; pour chaque problème particulier, pour chaque type de comportement soulevant un problème social, la détermination des frontières sera un sujet de discussion et il faudra faire appel au jugement individuel des Canadiens, en particulier à celui du législateur, à qui il appartient de décider si tel acte constitue ou non un "crime".

Un certain nombre de "critères" ont été proposés afin d'aider à aborder la question clé de savoir si une forme particulière de comportement peut être traitée adéquatement et d'une façon appropriée par les autres institutions sociales ou si elle nécessite une intervention du droit pénal.

Dans le rapport Ouimet, on trouve la recommandation suivante:

> Aucune conduite ne doit être décrite comme criminelle, sauf si elle constitue une grave menace pour la société et s'il est impossible de la redresser par d'autres moyens sociaux ou légaux.

Le rapport est clair: la sanction pénale ne doit être utilisée "qu'en cas de nécessité inéluctable".

> Des hommes et des femmes peuvent voir leur vie, publique et privée, détruite; des familles peuvent se disloquer; l'État peut avoir à supporter des frais considérables: il faut tenir compte de toutes ces conséquences au moment de déterminer si un mode de comportement nuit tellement aux valeurs sociales qu'il faille l'inclure dans la liste des crimes. Si la société dispose d'un autre recours lorsqu'elle se voit menacée, c'est à ce dernier qu'elle doit accorder la préférence. L'imposition délibérée d'une peine ou tout autre empiétement de l'État sur la liberté humaine ne peuvent se justifier que lorsqu'un mal évident résulterait du défaut d'intervention.

Appliquant ces principes, les auteurs du rapport Ouimet ont défini de nombreux critères pour faciliter la délimitation du "champ d'application du droit pénal":

1. Aucun acte ne devrait être proscrit par le droit pénal à moins que son incidence réelle ou éventuelle ne soit notablement nuisible à la société.
2. Aucun acte ne devrait être prohibé par le droit criminel lorsque des impératifs sociaux, autres que le processus de justice criminelle, peuvent en limiter suffisamment l'incidence. L'opinion publique peut suffire à réprimer certains modes de comportement. D'autres peuvent être traités plus efficacement grâce à des moyens légaux autres que ceux de la justice criminelle, notamment par la législation afférente à l'hygiène mentale ou aux conditions sociales et économiques.
3. Aucune loi ne devrait engendrer des maux sociaux ou personnels supérieurs à ceux qu'elle a fonction de prévenir.

Cet appel à la modération, cette façon de concevoir le droit pénal comme l'instrument de dernier ressort, de dernier recours, représente également pour l'essentiel le point de vue de la Commission de réforme du droit, en particulier celui qu'elle a exprimé dans **Notre droit pénal**.

La Commission, nous l'avons déjà mentionné, a réclamé que le droit pénal soit élagué, que soit établie une nette distinction entre les crimes "véritables" et les infractions réglementaires. "Pour être qualifiée de crime véritable, une action doit être moralement mauvaise. Cependant, ceci n'est qu'une condition nécessaire et non pas une condition suffisante (. . .). Ce ne sont pas toutes les actions mauvaises qu'on devrait qualifier de crimes. Le véritable droit pénal ne devrait porter que sur les actions mauvaises qui menacent ou qui violent gravement les valeurs sociales fondamentales".

Le principe de la modération devrait, pour la Commission, s'appliquer à toutes les étapes, notamment à celle qui consiste à définir au départ le champ des infractions criminelles; la Commission a proposé une série de critères pour déterminer ce qui constitue et ce qui ne constitue pas un crime. Il faut se demander:

- si l'action cause un préjudice grave à autrui;
- si elle viole de quelque façon nos valeurs fondamentales, à tel point qu'elle cause un tort à la société;
- si nous sommes sûrs que les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre le droit pénal contre cette action ne violeront pas elles-mêmes nos valeurs fondamentales;
- si après réponse affirmative à ces trois questions, nous croyons que le droit pénal peut contribuer de façon substantielle à résoudre le problème.

Il existe diverses formulations des critères permettant de juger si un comportement doit être criminalisé ou non (qu'ils prennent la forme d'objectifs positifs attribués au droit pénal ou de principes restrictifs visant à freiner la tendance à

criminaliser). Elles comportent certaines différences de rédaction, dont quelques-unes sont importantes et les autres non. Par exemple, le Comité Ouimet parlait du caractère "notablement nuisible" de l'incidence d'un acte tandis que la Commission de réforme du droit a, quant à elle, employé les termes "préjudice grave". Aux États-Unis, on parle dans le **Model Penal Code** de "préjudice important" mais en revanche, on parle simplement de "préjudice" dans le rapport de la Commission Brown et dans les projets de loi ultérieurs du Sénat.

Toutefois, le thème fondamental est important en ce qu'il souligne que le droit pénal doit être réservé au comportement qui est hautement nuisible. L'action reprochée peut être d'avoir causé ou d'avoir menacé de causer un préjudice à la sécurité ou à l'intégrité physique des personnes ou de leurs biens. Cela peut être aussi le fait de causer ou de menacer de causer un tort à la sécurité de la collectivité ou à l'intégrité de la société par des dommages directs ou en sapant ce que la Commission de réforme du droit qualifie de valeurs fondamentales — ces valeurs ou intérêts qui sont nécessaires à la vie sociale ou qui servent de fondement au genre de société que veulent les Canadiens. Comme de nombreuses actions peuvent être "nuisibles", et qu'il existe dans la société plusieurs autres moyens de maîtriser ces comportements ou de les combattre, on ne doit recourir au droit pénal que lorsque le préjudice causé ou susceptible d'être causé à la société est grave, et que les autres moyens moins coercitifs et moins interventionnistes n'ont pas fonctionné ou apparaissent contre-indiqués.

Il est important de comprendre que, dans la mesure où ils constituent une tentative pour donner au législateur, au fonctionnaire et au grand public des fondements plus solides ou plus clairs pour savoir quand un comportement considéré comme inacceptable doit tomber sous le droit pénal plutôt que de donner lieu à d'autres formes d'intervention ou de réaction sociale, ces critères doivent être interprétés comme des lignes directrices et non comme des règles strictes.

Il y a à cela deux raisons: premièrement, les critères, objectifs et principes doivent nécessairement être énoncés en termes généraux et subjectifs, ce qui laisse nécessairement place à des interprétations diverses. Et deuxièment, le Parlement a et doit conserver l'autorité souveraine (dans les limites prévues par la Constitution) pour répondre aux problèmes et aux préoccupations de la société de la façon qu'il juge appropriée. L'élaboration des lois est un geste politique dans le sens le plus noble du terme, et ceux qui y participent doivent être attentifs aux préoccupations du public.

Les députés et le public pourront cependant tirer profit de ces critères pour décider si tel ou tel comportement devrait être soumis à l'application du droit pénal.

En effet, l'histoire nous enseigne que, confronté à des impératifs et à des problèmes particuliers, le Parlement n'a pas hésité à assujettir certains comporte-

ments à des sanctions pénales. Mais une fois qu'un comportement est déclaré criminel, il est difficile de supprimer ou d'alléger les sanctions pénales qui y sont rattachées, et cela même s'il y a eu changement dans la manière de penser du public, si l'on a pu constater un manque d'uniformité dans l'application des sanctions ou si l'expérience récente démontre que le recours au droit pénal en l'espèce est peut-être excessif, selon l'un ou plusieurs des critères énoncés ci-haut. Par exemple, lors des débats sur le Code criminel, en 1892, quelques députés se sont demandé pourquoi on avait estimé nécessaire de criminaliser le défaut d'afficher une copie de l'article du Code criminel condamnant le jeu dans un véhicule de transport public. Nul ne semblait le savoir, mais il fut souligné que puisque cette infraction existait déjà, il aurait fallu avoir de bons motifs pour l'abroger. Cette infraction existe encore de nos jours, à l'article 191(3) du Code criminel.

Le principal argument en faveur d'un droit pénal moins étendu et plus clair est fort convaincant, même si les difficultés d'application de critères de limitation à des infractions précises ou à des modes de comportement ne doivent pas être sous-estimés. Certains postulats qui, au cours des cent dernières années, ont présidé à l'élaboration de notre droit pénal, méritent d'être remis en question si ce réexamen nous permet au bout du compte d'obtenir un droit pénal clair, simple, certain, précis, complet, efficace, d'application aisée et traduisant les besoins et les préoccupations de la société.

Dans la présente partie, on a constaté qu'il convient d'établir une distinction entre le droit pénal et les autres formes d'intervention sociale. De plus, on a reconnu le bien-fondé de l'analyse de la Commission de réforme du droit, du Comité Ouimet et de nombreux autres organismes au Canada et à l'étranger, axée sur le principe général que le comportement ne doit être soumis aux sanctions du droit pénal que s'il cause ou menace de causer un préjudice sérieux aux individus ou à la société. Ce critère suscitera sans doute les interprétations les plus diverses.

Nous abordons maintenant les critères secondaires qui peuvent aider à interpréter le critère du "préjudice". Il reste deux questions à étudier avant de formuler l'énoncé de principes.

En effet, une fois déterminés les types de comportement qui doivent relever du domaine pénal, il faut encore se demander à qui les sanctions doivent être appliquées et se demander aussi s'il existe des principes susceptibles de nous permettre de déterminer jusqu'où il est légitimement possible d'aller dans la poursuite des objectifs du droit pénal et du système de justice pénale.

c) A qui doivent être appliquées les sanctions pénales?

Pour la Commission de réforme du droit, il importe que les sanctions pénales ne soient infligées qu'aux personnes coupables, c'est-à-dire à celles qui contreviennent

à la loi "de façon intentionnelle, insouciante ou du moins négligente" et non pas par "étourderie (. . . ou) défaut de se conformer à des normes désignées".

Pour la plupart des gens, ce principe paraît sans doute aller de soi: la société, bien évidemment, ne souhaite pas punir ceux qui n'ont aucune intention criminelle. Mais certains ne sont pas de cet avis, et il convient d'évoquer ici leurs prétentions.

En premier lieu, le principe de base de la responsabilité pénale (aucune responsabilité sans faute) est fondé, selon certains, sur une conception arbitraire et dépassée de la notion de libre arbitre, conception qui a été remise en question par suite des progrès réalisés en sciences humaines.

En fait, ces progrès ne nous permettent pas vraiment de comprendre les mécanismes reliant les causes et les effets dans ce domaine, et en particulier au niveau individuel; ce qu'on a découvert, c'est qu'il est beaucoup trop simple de concevoir l'individu comme un être rationnel, jouissant de son libre arbitre. Mais il n'en reste pas moins que ces nouvelles connaissances nous aident à remettre en question la notion de responsabilité individuelle.

Les adversaires de la notion de faute prétendent que c'est une tâche tellement délicate que de déterminer les motifs, les intentions et les sentiments d'une autre personne que nous devrions y penser à deux fois avant d'imputer la responsabilité pénale et d'infliger des peines criminelles. Et toujours selon le même point de vue, les règles alambiquées relatives à l'aliénation mentale ainsi que la complexité de la notion juridique de mens rea (littéralement: esprit coupable) ne peuvent que donner davantage de poids aux découvertes de la psychologie et de la sociologie du siècle dernier.

Mais cette vision des choses suscite un certain nombre d'objections. Premièrement, nos connaissances actuelles en matière de psychologie ne peuvent certainement pas suffire à justifier le rejet de l'un des principes fondamentaux de notre système juridique.

Deuxièmement, et toujours dans la perspective pragmatique ou utilitaire, certains soutiennent que l'un des buts les plus importants de la justice pénale est la diminution ou la répression de la criminalité par l'incitation au respect de la loi. Il s'ensuit alors que l'administration de la justice pénale doit être en harmonie avec les valeurs fondamentales de la société, parmi lesquelles se trouve notamment le principe selon lequel personne ne doit être puni s'il n'est pas coupable.

En troisième lieu, et c'est peut-être là l'argument le plus important, la liberté et la justice exigent que les peines ne soient infligées qu'aux contrevenants qui ont agi de façon délibérée ou imprudente. Comme ces valeurs sont plus fondamentales que ne l'est la lutte contre le crime, elles imposent des limites à la poursuite de cet objectif plus restreint. Sans le principe voulant qu'il n'y ait "aucune responsabilité

sans faute", la liberté individuelle serait beaucoup moins bien protégée et un avenir incertain serait réservé à d'importantes garanties chèrement gagnées au cours des siècles.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons qu'être d'accord avec la Commission de réforme du droit lorsqu'elle recommande que les principes de responsabilité et de culpabilité demeurent la clef de voûte de l'application des sanctions pénales.

Mais la réaffirmation de cet important principe ne nous décharge pas de l'obligation d'étudier de plus près certaines questions secondaires qui y sont reliées. La Commission de réforme du droit se livre d'ailleurs actuellement à des travaux dans le domaine; voici quelques-unes des tâches qu'il reste à accomplir: il faut chercher à mieux définir les divers moyens par lesquels il est possible d'échapper à la responsabilité pénale (les moyens de défense, les justifications et les excuses) afin de mettre un terme à la confusion régnant en matière d'aliénation mentale, d'ivresse, de contrainte morale, d'utilisation d'agents provocateurs, etc.; il faut clarifier le rôle du concept de responsabilité dans la preuve de la culpabilité criminelle (c'est-à-dire qu'il faut déterminer si la loi doit comporter des distinctions entre intention, connaissance, insouciance et négligence et si elle doit classer les divers éléments et types d'infractions en fonction de ces distinctions); il faut étudier de plus près la question de la responsabilité des individus agissant pour le compte d'organismes et, à l'inverse, la question de la responsabilité des personnes morales pour des actes commis par leurs représentants. Et l'on pourrait allonger la liste.

Bref, il est donc essentiel de conserver les critères d'intention et d'insouciance en droit pénal, étant donné l'importance du système pénal et des sanctions qu'il comporte. En deuxième lieu, il importe de mettre fin à l'incertitude actuelle au sujet du degré précis de culpabilité requis dans chaque cas par les diverses lois pénales. En troisième lieu, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de restreindre l'application du droit pénal aux actes commis par des individus au détriment d'autres individus. Il faudrait plutôt accorder plus d'importance à la question de la responsabilité des personnes morales et des individus qui agissent pour le compte de ces dernières, dans les cas où il y a préjudice ou menace de préjudice à un individu ou à la société en général; des éclaircissements s'imposent dans ce domaine.

d) Jusqu'où peut-on aller pour réaliser les objectifs du droit pénal?

La jurisprudence canadienne en matière de droit pénal renferme des principes bien établis visant avant tout la protection de l'individu contre les pouvoirs de l'État. Reliés dans une large mesure à des questions de procédure pénale (nos considérations ont porté jusqu'ici sur les règles de fond du droit pénal), ces principes sont au coeur même de notre conception de justice et d'équité. Nous parlons notamment ici du principe de la légalité, de la présomption d'innocence, de la protection contre

l'arrestation et la détention arbitraires, du droit à une audition devant un arbitre indépendant et impartial, et de la protection contre les peines cruelles ou inusitées. Par l'adoption récente de la Charte canadienne des droits et libertés, ces principes bien établis se trouvent enchâssés dans la Constitution canadienne. Les lois relatives à la preuve contiennent des principes similaires, notamment en ce qu'elles posent que la poursuite doit prouver tous les éléments constitutifs d'une infraction hors de tout doute raisonnable et protègent les personnes contre l'auto-incrimination. Ces principes sont repris par le projet de Loi uniforme sur la preuve rédigé en 1981 par un groupe de travail fédéral-provincial.

Le principe de justice, de même qu'il impose des restrictions sur la façon d'agir de l'État, impose aussi l'obligation pour le droit pénal de réagir à certains types de comportement. En effet, l'absence de réaction traduirait une attitude inappropriée à l'égard des valeurs sociales ou des intérêts publics menacés par ce comportement. Et la même réflexion s'applique au principe de la nécessité, dont nous allons maintenant parler.

Le Comité Ouimet a énoncé "comme proposition essentielle qu'une entrave à la liberté individuelle ne se justifie que si l'intérêt global de la société l'exige de toute évidence et que nulle entrave à la liberté individuelle n'est justifiable si elle va au-delà de ce qui est nécessaire à la protection de l'ordre social".

Le même principe pourrait également être appliqué en matière de détermination de la peine. Le système pénal devrait alors offrir une gamme de sanctions, tenant compte qu'il serait obligatoire d'appliquer le type de sanction le moins contraignant possible dans les circonstances, et seulement dans la mesure nécessaire et appropriée. Ce critère du caractère "approprié" de la sanction est important: il vient clarifier un point dont nous avons déjà parlé à propos de l'idée de modération, à savoir que cette dernière ne doit pas être confondue avec mollesse ou indulgence. À l'égard de certaines infractions, le principe de la nécessité (c'est-à-dire le caractère approprié de la peine) commandera une attitude très éloignée de la modération alors qu'en revanche, lorsque d'autres types d'infractions ou de contrevenants sont en cause, les circonstances, selon le point de vue de la justice et de la nécessité, dicteront une attitude empreinte de modération.

Cela nous amène à parler d'un troisième concept, c'est-à-dire le principe de l'économie. Mais il ne s'agit pas du tout de chercher à réduire le "prix unitaire" des objectifs de répression du crime inhérents au système de justice pénale, au détriment des droits de la personne et des idéaux de justice et d'équité.

En réalité, il s'agit du prolongement de la notion de nécessité, car le but est de réduire l'intervention de l'État au minimum nécessaire et approprié. Et comme nous l'avons précédemment souligné, la conception punitive de la justice porte cette idée en elle-même, car elle détermine les limites que l'État ne doit pas dépasser dans la punition infligée aux contrevenants: le châtiment ne doit pas être plus important que le préjudice causé. Dans les pays de même tradition juridique

que le Canada, ces principes sont consacrés dans la théorie selon laquelle l'État doit limiter son intervention au "strict minimum" suffisant dans les circonstances.

Tout cela peut nous amener à poser la question de la façon suivante: est-il réaliste de croire que le but recherché puisse être atteint à un coût social et financier acceptable? En ce sens, des réserves quant à l'efficacité peuvent contrecarrer l'envie de prendre certaines mesures.

C'est là un facteur pertinent car en 1979, il coûtait en moyenne 69 $ par jour pour incarcérer un détenu dans une institution pénitentiaire fédérale.

Le coût d'un nouveau pénitencier s'établit à une trentaine de millions de dollars. On en vient à se demander qui, du prisonnier ou du contribuable, a le plus à se plaindre de la sentence d'emprisonnement infligée, en particulier dans les cas où cette sanction ne paraît pas constituer une mesure manifestement nécessaire et appropriée à l'infraction ou au contrevenant.

Les principes restrictifs s'appliquant aux règles de fond et à la procédure et dont nous avons parlé dans la présente partie incarnent, si on les considère globalement, les diverses facettes de l'objectif de justice du droit pénal; à ce titre, ils viennent limiter la poursuite légitime des objectifs de sécurité. La tension qui en résulte suscite, nous l'avons vu, une perpétuelle recherche d'équilibre entre les deux objectifs.

C'est à l'étude de cette notion d'"équilibre" que nous allons maintenant nous attaquer brièvement.

3. La notion d'équilibre

Tout au long de ce document, nous avons parlé de la notion d'équilibre; cette métaphore nous semble avoir eu une importance fondamentale au regard de la façon dont ont été abordés dans le passé les problèmes de droit pénal. Qu'il s'agisse de modifications proposées au droit pénal, aux pouvoirs de la police ou à la détermination de la sentence, une idée revient constamment: il faut atteindre un juste équilibre entre des objectifs et des principes contradictoires.

Cette préoccupation se manifeste dans plusieurs domaines:

- équilibre entre les libertés individuelles et le souci de donner à l'État les pouvoirs lui permettant de prévenir et de réprimer le crime de façon efficace;
- équilibre entre divers buts secondaires du système pénal, tels que la dénonciation, la dissuasion et la réhabilitation;
- équilibre, d'une part, entre le rôle du Parlement à titre de guide de l'opinion publique et de gardien de principes importants quoique parfois impopulaires,

et d'autre part, son rôle consistant à refléter les préoccupations du public et à réagir.

La **British Royal Commission on Criminal Procedure** (1981) a abordé la notion d'équilibre selon une perspective intéressante en soulignant que si (TRADUCTION) "l'idée selon laquelle il faut délibérément chercher, dans le système de justice pénale, à définir l'importance relative des droits individuels d'un côté et de la sécurité de la société et de l'État de l'autre, jouit d'un crédit grandissant, on n'a cependant pas dépassé souvent le stade des généralités".

Il s'agit là d'un problème réel car si l'on tente d'appliquer cette notion à des propositions et à des circonstances concrètes, il se pourrait très bien que ce qui sera pour les uns un "juste équilibre" passe aux yeux des autres pour un "excès intolérable". Tout dépend en effet de notre propension à admettre que certains principes soient subordonnés à des préoccupations utilitaires, de la façon dont nous percevons le problème à l'étude, de notre opinion à l'égard de la valeur du compromis effectué, et ainsi de suite.

Pourtant, les premières sections de la présente partie semblent contenir les germes d'une approche plus pratique, une méthode susceptible de départager les opinions contradictoires à l'égard du point d'équilibre. Evidemment, cette approche se situe elle aussi au niveau des principes, mais elle s'exprime en termes de présomption, d'une charge de la preuve dont il faut s'acquitter d'après les faits et l'expérience.

Cette façon d'aborder le problème semble s'accorder avec l'approche pragmatique adoptée traditionnellement dans notre système à l'égard des grandes orientations. La méthode habituelle ne consiste pas à procéder par déduction à partir de grands principes, mais plutôt à constater l'existence de problèmes particuliers auxquels il faut apporter une solution. En procédant de cette façon, il faut bien évidemment tenir compte des faits, des expériences passées et des preuves, mais il reste nécessaire d'avoir un cadre de principes permettant d'apprécier le caractère approprié des solutions proposées. La méthode élaborée par la **British Royal Commission on Criminal Procedure** a été décrite de la facon suivante:

> (TRADUCTION)
> si l'on voulait atteindre (. . .) un certain équilibre acceptable, la voie à suivre consistait à définir les principales questions en jeu, à jeter des bases factuelles aussi solides que possible et à entreprendre l'analyse des dispositions existantes et des modifications proposées dans le cadre des principes généraux.

Ainsi, l'ensemble des principes dont traite la présente partie permettent de limiter la portée du droit pénal aux comportements qui constituent une faute, qui sont hautement nuisibles et qui sont généralement perçus comme méritant une peine. En outre, ils indiquent l'ampleur et la forme que doivent prendre ces pouvoirs et

ces sanctions, en tenant compte des garanties juridiques reconnues (surtout procédurales), et des restrictions que la Charte impose à l'État. En effet, l'État ne peut déroger aux droits et libertés des personnes que dans la mesure où il établit la nécessité et l'adéquation de sa dérogation.

Essentiellement, cette approche situe dans la mesure du possible le débat sur les objectifs et les principes du droit pénal sur un terrain où l'on puisse faire appel de façon objective à l'observation des faits et à l'expérience, au lieu de s'en remettre aux seules armes de la philosophie morale.

Si nous abordons le problème de l'équilibre de cette façon, la discussion portera sur des objectifs pratiques et des moyens concrets de les atteindre, mais elle s'inscrira tout de même dans le cadre des principes qui donnent leur signification et leur valeur prioritaire aux libertés individuelles fondamentales formant la base même de notre conception des relations entre l'individu et l'État.

4. Conclusion: proposition d'énoncé de l'objet et des principes de droit pénal

Si nous nous sommes étendus sur ces questions, c'est à cause de leur incidence déterminante sur la politique d'ensemble. Il nous reste maintenant à réunir ces éléments pour en arriver à l'élaboration, dans ses grandes lignes, du cadre général dans lequel s'insèreront les objectifs et les principes qui devront régir l'étude des détails de la politique en matière de droit pénal.

Nous avons fait allusion aux rapports de la Commission de réforme du droit, du Comité Ouimet et de nombre d'autres organismes, de même qu'aux travaux d'universitaires canadiens et étrangers; nous avons également cherché à apprécier les mérites des diverses façons d'aborder le droit pénal. Tout bien pesé, l'application de l'idée de modération en droit pénal nous semble à la fois justifiée et appropriée, pour autant qu'il soit entendu que le mot "modération" résume de façon concise les principes de justice, de nécessité et d'économie, sans aucune connotation de mollesse et d'indulgence.

Compte tenu de ces considérations, un énoncé général de l'objet et des principes du droit pénal pourrait être ainsi conçu:

Énoncé de l'objet et des principes du droit pénal

Attendu que:

Le Canada garantit dans la Charte des droits et libertés, certains droits et libertés compatibles avec la primauté du droit et avec les principes de justice sur lesquels reposent les sociétés libres et démocratiques;

Le Canada s'est en outre engagé,sur le plan international,à respecter certaines normes dans le cadre de son système de justice pénale;

Le droit pénal est essentiel pour la protection du public et pour l'établissement et le maintien de l'ordre social;

Le droit pénal comporte des risques graves d'ingérence étatique dans les droits et libertés des personnes; et

La politique en matière de droit pénal doit se fonder sur une bonne compréhension de l'objet et des principes fondamentaux du droit pénal;

Il convient d'énoncer l'objet et les principes du droit pénal au Canada.

Objet du droit pénal

Le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

Principes à appliquer pour réaliser cet objet

L'objet du droit pénal doit être assuré par des moyens compatibles avec les droits exposés dans la Charte canadienne des droits et libertés et conformes aux principes suivants:

a) **On ne doit recourir au droit pénal que lorsque d'autres moyens d'intervention sociale sont inadéquats ou inappropriés à l'égard d'un certain mode de comportement et de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis.**

b) **Le droit pénal doit exposer clairement et simplement:**

   (i) **la nature des comportements déclarés criminels;**

   (ii) **le degré de responsabilité qu'il faut prouver pour établir un verdict de culpabilité.**

c) **Le droit pénal doit aussi exposer clairement et simplement les droits des personnes dont la liberté est directement menacée par le processus pénal.**

d) **À moins que le Parlement n'en dispose autrement, la poursuite**

doit avoir la charge de prouver tous les éléments matériels d'un crime par une preuve au-delà de tout doute raisonnable.

e) Le droit pénal doit prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à la conduite des enquêtes criminelles, à l'arrestation et à la détention des contrevenants sans empiéter de façon abusive ou arbitraire sur les droits et libertés des personnes.

f) Le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions.

g) Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir:

(i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du contrevenant;

(ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;

(iii) la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité.

h) On doit imposer des sentences semblables à des personnes trouvées coupables d'infractions semblables lorsque les circonstances pertinentes sont semblables.

i) En imposant une sentence, on doit choisir la mesure la moins restrictive qui soit suffisante et adéquate vu les circonstances.

j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.

k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

l) Dans les cas qui le permettent et le justifient, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer au processus de justice pénale et à la détermination des intérêts de la collectivité.

V. CONSÉQUENCES SUR LE PLAN DE LA RÉVISION DU DROIT PÉNAL

L'énoncé des objets et des principes constitue le cadre général permettant d'élaborer et d'évaluer des politiques plus précises. Etant donné le caractère obligatoirement général de cet énoncé, nous exposerons dans la dernière partie de ce document certaines de ses principales conséquences pour la révision du droit pénal. Il n'est pas possible pour l'instant d'énumérer toutes les implications politiques et législatives qu'entraînent l'énoncé, encore que la révision devra éventuellement en tenir compte. Cette partie du document tentera néanmoins de clarifier les thèmes et les priorités de la révision.

Par ailleurs, nous nous attacherons principalement aux questions de politique législative, bien que nous soyons à l'occasion amenés à en mentionner les effets sur le système de justice pénale. Il en ira ainsi puisque ce document traite de la révision du droit pénal et ne constitue pas un énoncé de principes généraux en matière de justice pénale, pour les motifs exposés précédemment et dans la dernière partie de ce document.

1. Préambule

Attendu que:

Le Canada garantit dans la Charte des droits et libertés, certains droits et libertés compatibles avec la primauté du droit et avec les principes de justice sur lesquels reposent les sociétés libres et démocratiques;

Le Canada s'est en outre engagé, sur le plan international, à respecter certaines normes dans le cadre de son système de justice pénale;

Le droit pénal est essentiel pour la protection du public et pour l'établissement et le maintien de l'ordre social;

Le droit pénal comporte des risques graves d'ingérence étatique dans les droits et libertés des personnes; et

La politique en matière de droit pénal doit se fonder sur une bonne compréhension de l'objet et des principes fondamentaux du droit pénal;

Il convient d'énoncer l'objet et les principes du droit pénal au Canada.

Ce préambule à l'énoncé de l'objet et des principes du droit pénal résume le contexte juridique et social où s'inscrit la révision du droit pénal.

La Charte canadienne des droits et libertés représente un apport significatif à la législation sur les droits de la personne; elle est particulièrement importante en matière de justice pénale en raison des limites qu'elle impose aux ingérences possibles de l'État dans les libertés individuelles fondamentales. Les développements judiciaires, législatifs et administratifs permettront évidemment de clarifier avec le temps les implications de la Charte. Dans le cadre de la révision fondamentale du droit pénal, il faudra également étudier s'il existe des failles ou des lacunes dans les règles de droit et les directives administratives par rapport à la Charte. Divers organismes et personnes se penchent actuellement sur cette question et les conclusions retenues influenceront directement le processus de révision, compte tenu de l'interprétation de la Charte et de son application à chacun des principes dégagés dans l'énoncé.

Le Canada s'est également engagé, en matière de droits de la personne, à respecter certaines normes internationales qui ont un effet direct ou indirect sur la justice pénale. Tout comme la Charte, la portée de ces normes continuera d'évoluer grâce aux mécanismes d'échanges internationaux, aux rapports soumis par les différents pays et à l'étude de cas particuliers. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (qui constituent sans doute les ententes les plus importantes à cet égard) sont actuellement étudiés dans le cadre de la révision fédérale des conséquences de la Charte. Elles influenceront donc obligatoirement la révision du droit pénal.

Le troisième paragraphe du préambule réaffirme la place du droit pénal dans les mécanismes de contrôle social permettant de protéger le public et de maintenir l'ordre social. Cela ne signifie pas toutefois que seul le droit pénal permette de maintenir l'ordre social ou de protéger le public. En certaines circonstances, d'autres moyens suffisent à protéger les intérêts de la société.

A la lumière du quatrième paragraphe, cela signifie que le recours au droit pénal devrait être assujetti à certaines limites expresses, en raison de la gravité d'une condamnation ou d'une sanction pénale.

Le cinquième paragraphe du préambule rappelle le mandat donné par le Cabinet en 1981 d'entreprendre une révision "fondamentale" du droit pénal traitant expressément de son objet et de ses principes.

Une telle étude présuppose également une meilleure compréhension de ce qui distingue les comportements criminels des autres d'après les dispositions des lois fédérales créant des infractions, prévoyant des sanctions et des mesures d'application de la loi.

2. Objet du droit pénal

Le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

Cet énoncé général de l'objet du droit pénal comporte les deux principes indissociables de justice et de sécurité.

On dit que le droit pénal "contribue" à assurer la sécurité parce que l'on admet qu'il ne suffit pas à lui seul à assurer la protection et l'ordre social, et qu'il doit s'accompagner d'un vaste éventail d'autres contraintes et incitations d'ordre social, moral, personnel et économique. Le droit pénal est le sommet d'une pyramide de processus sociaux et personnels d'importance variable.

Les trois objectifs de justice, de paix et de sécurité sont connexes mais distincts. La "justice" ou l'imposition d'un règlement équitable aux problèmes, aux litiges ou aux préjudices d'ordre pénal pourrait d'une certaine façon constituer une fin en soi; la préservation de l'ordre social peut exiger que certaines conduites répréhensibles graves soient jugées dans le cadre formel du processus pénal, même si elles ne présentent pas de risques immédiats pour la paix et la sécurité. La réaction à un comportement criminel par l'application du droit pénal peut en outre contribuer à établir la paix et la sécurité, renforcer les critères de conduite acceptables et réaffirmer certaines valeurs fondamentales.

L'énoncé de principes généraux fait mention d'un "ensemble" englobant à la fois le droit pénal et la justice pénale, puisque le droit est indissociable de son mode d'application.

L'énoncé parle de "prohibitions" car c'est là le critère qui permet de distinguer le droit pénal de la plus grande partie du droit "réglementaire". Cela implique qu'il est souhaitable de restreindre dans la mesure du possible la portée du droit pénal, puisque l'importance extrême accordée à la liberté dans le contexte canadien exige qu'on réduise les "prohibitions" à leur plus simple expression. Le terme "sanctions" comporte deux aspects. Tout d'abord, on entend par sanctions les diverses pénalités adoptées par le législateur afin de faire respecter la loi. Comme on l'a déjà mentionné, cette notion est conforme à la nature coercitive et punitive du droit pénal, mais comme on l'a également souligné, cela ne signifie pas que les sanctions pénales doivent être sévères ou cruelles. L'existence de sanctions encourageant la réhabilitation, la réintégration et la réconciliation comme celles qui ont été adoptées au cours des dernières décennies, illustre cette proposition et met en lumière le deuxième aspect du concept de "sanction", c'est-à-dire "l'attribution de récompenses pour le respect de la loi aussi bien que l'imposition de pénalités en cas de transgression".

L'énoncé comporte aussi le critère fondamental du "préjudice grave" qui permet de décider quels comportements il convient de criminaliser. Nous avons étudié cette notion à la Partie IV.

Cela n'empêche pas, toutefois, d'utiliser d'autres critères pour décider s'il convient de criminaliser certaines formes de comportement ou pour recourir, le cas échéant, au processus judiciaire. On doit aussi considérer les principes (a) et (b), exposés plus loin, avant d'invoquer le droit criminel ou d'entamer des poursuites, de conclure à la culpabilité ou d'imposer une sanction particulière.

Ce concept de blâme est si central à l'objet du droit pénal que l'on qualifie le comportement criminel de "répréhensible"; nous n'utilisons pas ici ce terme dans un sens technique ou juridique, mais dans un sens général, c'est-à-dire que l'infraction comporte un élément subjectif de la part du contrevenant. Ainsi, les simples accidents ne seront pas d'ordinaire des crimes, puisqu'il serait alors tout à fait injuste d'imposer à quelqu'un l'opprobre d'une condamnation pénale. Le lecteur pourra relire avec profit les commentaires faits dans la Partie IV au sujet des personnes et des organismes à qui le droit pénal devrait s'appliquer pour mieux comprendre ce sens non technique du terme "répréhensible". Toutefois, les problèmes de responsabilité criminelle et les défenses qu'on peut y opposer sont si complexes qu'on ne saurait les développer dans un document général de cette nature. La Commission de réforme du droit publiera bientôt ses recommandations préliminaires au sujet des éléments qui devraient normalement faire partie intégrante de tout verdict "pénal". Ces recommandations affecteront à leur tour certains éléments de la révision du droit pénal. Par conséquent, les commentaires les plus généraux au sujet de l'état d'esprit de l'accusé par rapport à la conduite qui lui est reprochée suffisent à ce stade. Il restera toutefois à analyser en détail un grand nombre de problèmes et de concepts juridiques à l'avenir et à se pencher sur des questions d'ordre pratique: la nécessité de créer une nouvelle terminologie "technique", ou plutôt d'essayer de préciser les expressions utilisées traditionnellement comme "intention", "insouciance", "but", "connaissance", "négligence" et ainsi de suite.

3. Principes à appliquer pour réaliser cet objet

Paragraphe liminaire

L'objet du droit pénal doit être assuré par des moyens compatibles avec les droits exposés dans la Charte canadienne des droits et libertés et conformes aux principes suivants:

Ce paragraphe, qui fait écho au préambule de la Charte, souligne l'importance de cette dernière en matière de droit pénal et pour le système de justice pénale. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les droits énoncés aux articles 7 à 14 de la Charte, qui prévoient un certain nombre d'importantes garanties procédurales contre l'ingérence étatique dans les droits individuels.

Principe a)

a) On ne doit recourir au droit pénal que lorsque d'autres moyens d'intervention sociale sont inadéquats ou inappropriés à l'égard d'un certain mode de comportement et de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis.

Ce principe intègre le concept de l'intervention minimum nécessaire dont nous avons discuté dans la Partie IV. Etant donné qu'il constitue la forme la plus importante d'intervention sociale à l'égard des libertés individuelles, on ne devrait recourir au droit pénal que lorsque c'est absolument nécessaire, lorsque les autres moyens sont clairement inadéquats ou qu'ils ne soulignent pas suffisamment la gravité du comportement en cause. Par ailleurs, ce principe laisse sous-entendre que, même après la décision de recourir au droit pénal, la nature ou la portée de l'intervention du système judiciaire devraient être guidées par des considérations d'économie, de nécessité et de prudence, compte tenu, naturellement, du maintien de l'ordre social et de la protection du public.

Principe b)

b) Le droit pénal doit exposer clairement et simplement:

(i) la nature des comportements déclarés criminels;

(ii) le degré de responsabilité qu'il faut prouver pour établir un verdict de culpabilité.

Ce principe souligne que le droit pénal doit être aussi compréhensible, aussi accessible et aussi clair que possible afin que les Canadiens sachent exactement la conduite qu'on attend d'eux. Cela vaut autant pour les devoirs à l'égard d'autrui, dont l'inobservance peut constituer une infraction, que pour les prohibitions elles-mêmes.

De façon plus spécifique, l'alinéa (i) implique que l'on devra définir en termes clairs et simples les infractions du Code criminel et des autres lois fédérales. Cela ne signifie pas cependant que la précision des dispositions de fond ou de procédure devrait céder le pas à des impératifs de simplicité. On devra en outre s'intéresser à la façon dont les Canadiens sont informés des dispositions du droit pénal, compte tenu de son importance en tant qu'élément de politique sociale.

En parlant d'actes "criminels", on sous-entend qu'il est nécessaire de faire une distinction plus claire entre ce qui constitue un crime et ce qui n'en constitue pas, comme l'a recommandé la Commission de réforme du droit dans **Notre Droit Pénal**; nous nous sommes étendus sur cette question tout au long du présent document.

La révision du droit pénal doit donc chercher à déterminer s'il est souhaitable et réalisable que cette distinction se reflète dans les domaines suivants:

- la terminologie légale: faut-il distinguer les infractions "criminelles" des contraventions "non-criminelles";
- les pouvoirs de perquisition, de saisie et d'arrestation en vertu des différentes lois;
- l'assignation des témoins, la recevabilité de la preuve, le degré de preuve requis et l'appel;
- la compétence des tribunaux: doit-on, à cet égard, établir une distinction entre les tribunaux de droit commun et les autres;
- les sanctions possibles, en particulier l'emprisonnement;
- les limites à la façon d'obtenir, d'utiliser, de conserver et de diffuser des renseignements relatifs aux enquêtes, aux mises en accusation et aux condamnations;
- le degré de responsabilité.

Certaines préoccupations d'ordre pratique devront guider l'appréciation des diverses manières possibles de procéder à cette distinction: nous pensons à l'application de la loi et au cadre légal dans lequel peuvent s'insérer les dispositions. À propos de cette dernière question, par exemple, la Commission de réforme du droit a proposé que, pour rendre très claire la distinction entre les crimes "véritables" et les autres infractions, on mette tous les vrais crimes dans le Code criminel. Il existe toutefois d'autres façons de marquer cette distinction: dans de nombreux pays de droit civil, on qualifie, dans les lois, certains comportements de "crimes", d'autres de "délits", d'autres encore de "contraventions", ce qui permet de situer les infractions, quel qu'en soit le type, dans la loi où elles ont logiquement leur place. Pour faire un choix parmi les solutions possibles, il faudra sans doute tenir compte des critères de pertinence, de facilité d'accès et d'efficacité d'application. Soulignons qu'il sera nécessaire de consacrer un effort important à l'étude et à la révision des trois cents et quelques lois fédérales dans lesquelles se trouvent des dispositions définissant des infractions. Cette tâche devra être menée en coordination avec celle de la réforme du droit administratif et réglementaire; des travaux préliminaires dans ce domaine ont été effectués notamment par la Commission de réforme du droit, le Conseil économique du Canada, et le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation.

L'alinéa (ii) traite des critères d'imputabilité et prévoit qu'on doit les énoncer de façon claire et compréhensible. Comme on l'a soutenu plus haut, il faudrait donc clarifier à la fois le concept et la formulation de "l'élément d'intention" des infractions, ainsi que les défenses et excuses possibles. On devra préciser clairement le critère spécifique de responsabilité pouvant entraîner une condamnation pénale.

Principe c)

c) Le droit pénal doit aussi exposer clairement et simplement les droits des personnes dont la liberté est directement menacée par le processus pénal.

Ce principe exige que les Canadiens soient mieux informés de leurs droits. Une grande partie de ces droits ne sont prévus que par la common law ou, pour d'autres motifs, ne sont pas énoncés d'une façon claire et compréhensible. Cela ne signifie pas cependant que tout droit existant ou nouveau doive être défini dans le Code criminel ou dans une autre législation de nature pénale; le grand nombre de dispositions nécessaires entraînerait une certaine confusion. Pourtant, lorsque la liberté est en danger, il est fondamental et nécessaire que le texte de loi définisse les droits de l'individu, ce qui concorde avec les exigences de la Charte voulant que les droits et libertés qui y sont énoncés ne puissent être restreints que "par une règle de droit".

Principe d)

d) À moins que le Parlement n'en dispose autrement, la poursuite doit avoir la charge de prouver tous les éléments matériels d'un crime par une preuve au-delà de tout doute raisonnable.

Ce principe énonce l'une des garanties fondamentales des libertés individuelles et reflète un principe essentiel du droit de la preuve. Il n'empêche pas cependant de prévoir des circonstances exceptionnelles où la charge de la preuve peut être attribuée à la défense.

Principe e)

e) Le droit pénal doit prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à la conduite des enquêtes criminelles, à l'arrestation et à la détention des contrevenants sans empiéter de façon abusive ou arbitraire sur les droits et libertés des personnes.

On reconnaît par ce principe que les objectifs de sécurité du droit pénal exigent que les agents chargés de faire observer la justice pénale aient certains pouvoirs leur permettant d'accomplir leur tâche, ces pouvoirs ne les autorisant cependant pas à empiéter de façon abusive ou arbitraire sur les droits individuels. Les commentaires faits dans la Partie IV au sujet du concept d'équilibre sont tout à fait pertinents à cet égard. Ce principe sera au coeur des discussions futures au sujet des pouvoirs policiers, compte tenu des récentes recommandations émanant de diverses sources.

Principe f)

f) Le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions.

Ce principe qui doit être interprété paralèllement aux principes (g), (h) et (i) souligne la nécessité primordiale d'une adéquation entre les sentences et la gravité du préjudice causé par la conduite criminelle, ainsi que le degré de culpabilité du contrevenant. Sans vouloir sous-estimer l'importance des autres facteurs dont il faut tenir compte dans le cadre de la détermination des sentences, la formulation retenue a pour but de souligner l'importance qu'il convient d'accorder à ces deux facteurs dans le choix des sentences. Le deuxième volet du principe (dissuasion et protection du public) énonce un idéal; cet idéal, bien entendu, est postulé sous réserve des commentaires fait précédemment dans ce document concernant le peu de compréhension véritable que nous ayons des moyens éventuels pour atteindre ces objectifs et de l'efficacité dans un cas donné des diverses options de sentence.

Le principe implique également que la révision doit se pencher sur la gravité relative des différentes infractions prévues au Code criminel et, s'il y a lieu, rationaliser les peines qui s'attachent à chacune d'entre elles, en tenant compte de la structure d'ensemble des peines et de la manière dont les infractions actuelles s'insèrent dans cette structure. Cela pourra exiger une modification de la sévérité des peines attachées à certaines infractions. En outre, il convient de tenir compte des recommandations que la Commission de réforme du droit — dans son rapport de 1976 sur la détermination de la peine et du prononcé de la sentence — en ce qui concerne les peines maximales et l'abolition de la législation sur les contrevenants dangereux et des peines minimales obligatoires. À cet égard, il faudra également prendre en considération un certain nombre d'autres propositions qui ont été faites depuis ce temps, et notamment les recommandations faites en 1978 par le "British Advisory Council on the Penal System", suivant lesquelles les peines obligatoires maximales devraient, pour la plupart des infractions, être conçues en fonction plutôt du contrevenant ordinaire que du contrevenant exceptionnel, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cela nous forcera, toutefois, à réfléchir aux moyens d'établir une distinction équitable entre le contrevenant ordinaire et le grand contrevenant (le contrevenant dangereux ou violent, le récidiviste).

Principe g)

g) Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir:

(i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du contrevenant;

(ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;

(iii) la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité.

Ce principe souligne l'importance des options autres que les sentences pénales traditionnelles: emprisonnement et amendes. La loi permet déjà d'utiliser d'autres genres de processus ou d'autres modes de sentence, par exemple, la probation. Cependant, ces options sont utilisées de façon inégale et la légitimité des autres possibilités, comme les ordonnances de restitution ou de service communautaire (voir ci-dessous) ou, de façon plus générale, les mesures de réconciliation, n'est pas largement acceptée. On veut donc reconnaître par ce principe la légitimité de ces autres options et éliminer les obstacles juridiques et autres à leur utilisation, lorsque la nature et les circonstances d'une affaire le permettent.

Ce n'est pas partout au Canada qu'il existe un système permettant la réconciliation des victimes et des contrevenants par la création de programmes de règlement des litiges, ou qui permette à des organismes chargés de la médiation des conflits et administrés par les citoyens d'intervenir auprès des victimes d'actes criminels et de ceux qui en sont accusés. La réconciliation a pour but de régler le litige qui a entraîné l'acte criminel, de régler les problèmes ou d'infléchir les circonstances qui ont contribué au litige. La réconciliation est généralement plus appropriée dans les affaires où les parties ont des liens (comme dans les disputes familiales) ou lorsqu'elles ont certaines obligations spéciales l'une envers l'autre (comme dans les relations entre propriétaire et locataire).

Dans ce genre de situation, la réconciliation peut avoir un meilleur effet préventif que le processus pénal et les sanctions traditionnelles. Bien entendu, la réconciliation des parties n'est pas toujours adéquate ou justifiée. Il faut également s'assurer qu'un règlement à l'amiable n'ait pas pour effet de contrevenir aux droits légitimes de la victime ou du contrevenant.

Ce principe n'exige donc pas le recours à ces options dans les cas où elles sont inadéquates ou inappropriées. Il s'agit là d'options qui répondent mieux aux besoins des victimes dans certains cas, mais on ne devrait pas pour autant en conclure que le droit pénal devrait être utilisé comme un moyen de perception des dettes civiles.

Le deuxième volet de ce principe prévoit la compensation pour le préjudice subi par la victime. Traditionnellement, les sentences pénales tiennent peu compte des besoins immédiats des victimes et ne prévoient pas l'octroi d'une compensation pour le préjudice financier ou émotionnel subi. Dans les cas simples, les mesures de compensation pourraient obliger le contrevenant à restituer les biens; la plupart des provinces prévoient également, en cas de crime avec violence, une indemnisation des victimes à même les fonds publics (il s'agit généralement d'un

processus distinct du procès pénal). Les modes de compensation pourraient également prendre la forme d'un dédommagement de la collectivité grâce aux ordonnances de service communautaire. Le groupe de travail fédéral-provincial qui étudie les questions reliées aux victimes de crime, déjà mentionné dans le présent document, étudie actuellement les problèmes que soulève ce principe.

Le troisième volet reconnaît l'importance qu'il faut attacher aux mesures contribuant à la réhabilitation ou la réintégration du contrevenant dans la collectivité. Ces mesures se distinguent des autres options en ce qu'elles présupposent des interventions visant essentiellement à détourner le contrevenant de ses tendances à la criminalité. L'utilisation du mot "possibilité" indique bien qu'on ne peut réhabiliter quelqu'un contre son gré. L'expression "réintégrer au sein de la collectivité" rappelle le concept voulant que la criminalité n'est pas causée et ne se développe pas dans l'abstrait et que l'intervention auprès du contrevenant devra souvent s'accompagner d'une intervention auprès de la collectivité. Les services disponibles au sein de la collectivité pourraient s'avérer plus efficaces que les prisons pour la modification des facteurs contribuant à la criminalité. Il sera peut-être nécessaire de diversifier les genres de programmes au sein de la collectivité et de les rendre plus accessibles, afin d'améliorer l'efficacité des options de sentence à la disposition des juges et de développer au maximum les possibilités de réhabilitation de l'individu.

Principe h)

h) On doit imposer des sentences semblables à des personnes trouvées coupables d'infractions semblables lorsque les circonstances pertinentes sont semblables.

L'équité est l'un des aspects de la justice et doit se refléter dans les sentences. En effet, le choix d'une sentence est si important pour les intérêts de la société et du contrevenant qu'il mérite une mention expresse et un effort particulier afin de traiter sur un pied d'égalité des personnes qui se trouvent dans des situations dont les éléments pertinents sont semblables.

Principe i)

i) En imposant une sentence, on doit choisir la mesure la moins restrictive qui soit suffisante et adéquate vu les circonstances.

Ceci reflète le principe général qui veut que l'on ait recours à l'intervention minimale compte tenu des circonstances. Le choix des sentences est particulièrement important dans le cadre d'une discussion sur le principe de nécessité, tout comme dans le droit pénal lui-même. Ce principe, ainsi que les trois autres qui le précèdent,présuppose l'existence d'un éventail de sentences, allant de

la plus sévère à la moins sévère, pour la plupart des infractions; le recours à l'option la plus grave doit se justifier par des motifs de nécessité.

Principe j)

j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.

Ce principe souligne le besoin de formuler et d'imposer des mécanismes de surveillance appropriés et efficaces des pouvoirs discrétionnaires exercés par les personnes chargées de l'administration de la justice pénale, aux "étapes critiques" du processus. Ils consisteraient en des principes directeurs en matière de fond ou de procédure; certains d'entre eux pourraient être incorporés à la loi. Les étapes critiques comprendraient l'arrestation, l'accusation, la libération préalable, la sentence, la classification, les transferts, la discipline, la libération conditionnelle et le pardon. Dans certains cas, il pourrait être préférable de prévoir ces principes directeurs dans des directives administratives accessibles au public plutôt que dans la loi, en raison de la souplesse et de l'ouverture au changement nécessaires.

La formulation de ce principe implique la nécessité d'élaborer des lignes de conduite précises à l'égard de la prise de décision initiale concernant le recours au système pénal, de même qu'à l'égard de l'exercice ultérieur du pouvoir discrétionnaire en matière de justice pénale. Cela entraîne la reconnaissance explicite du pouvoir de la police de décider de ne pas arrêter et de ne pas poursuivre des contrevenants qui ont commis des actes sans gravité et qui peuvent faire l'objet de mesures moins formelles. Les étapes ultérieures du processus judiciaire sont tout aussi importantes et bon nombre d'entre elles devraient également faire l'objet de lignes de conduite plus précises.

Pour passer à un autre exemple, il faudrait élaborer, à l'égard des processus sentenciels et post-sentenciels, des principes directeurs qui tiennent compte des objectifs suivants:

- faire en sorte que les sentences soient déterminées de façon équitable et prévisible, mais avec suffisamment de souplesse pour qu'il soit possible de tenir compte de certaines circonstances aggravantes et atténuantes;
- reconnaître, dans la formulation des critères, l'importance de l'emprisonnement et des solutions de rechange;
- éviter que le mise en oeuvre de telles politiques n'accroisse la population carcérale ou la durée moyenne d'incarcération; pour cela, il faudra stipuler que l'emprisonnement doit être utilisé seulement lorsque le recours à des sanctions moins graves serait insuffisant ou inadéquat, et il faudra tenir

compte des découvertes des sciences humaines, des usages actuels en matière de sentence et des ressources disponibles.

Une fois ces principes directeurs établis, il faudra instituer des moyens permettant d'apprécier l'efficacité des politiques et des pratiques en matière de sentence. Il faudra songer au meilleur moyen d'en rendre conscients les juges et le personnel de la justice criminelle. De même, les procureurs de la Couronne auront besoin de directives concernant le choix des accusations et la pratique de la négociation des plaidoyers, étant donné l'incidence de ces pratiques sur la sévérité et l'uniformité des sentences.

L'élaboration et l'application de contrôles appropriés devront se faire à divers endroits, sous la responsabilité d'autorités diverses, puisque les divers paliers de gouvernement, ainsi que diverses institutions d'un même palier, se partagent la responsabilité de l'administration du système de justice pénale. Ainsi, on devra respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire, des procureurs généraux provinciaux et du Parlement fédéral dans le cadre de leurs compétences respectives.

Principe k)

k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

Ce principe exige qu'on se penche systématiquement sur les divers recours possibles, y compris les mécanismes d'appel et de contrôle judiciaires, qui pourraient être mis à la disposition des citoyens qui estiment avoir été lésés par un fonctionnaire du système de justice pénale, ou dans le cadre d'une telle procédure. Ce principe concorde avec l'esprit de la Charte des droits et libertés et pourrait même aller au-delà en prévoyant un vaste éventail de recours possibles.

Les recours visés par ce principe comprennent notamment les procédures permettant aux citoyens de porter plainte (le projet de loi C-69 contient une proposition de ce genre permettant au public de porter plainte contre des membres de la G.R.C.); les commissions d'enquête sur la police, les pouvoirs judiciaires, les autorités correctionnelles; les procédures de médiation et d'arbitrage (lorsqu'elles sont appropriées); et bien sûr, l'appel et le contrôle judiciaires, qu'ils soient exercés en vertu de dispositions expresses d'une loi particulière ou du pouvoir à caractère général conféré aux tribunaux par l'article 24 de la Charte des droits et libertés pour l'application de cette dernière. Mais à cet égard, il importe de souligner que l'existence de recours d'un caractère moins officiel et plus "près de la base", ne doit pas retarder indûment l'application des mécanismes de contrôle judiciaire ni dissuader l'exercice de ce moyen d'obtenir réparation.

Principe l)

l) Dans les cas qui le permettent et le justifient, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer au processus de justice pénale et à la détermination des intérêts de la collectivité.

Les citoyens ordinaires ne participent que peu au système de droit pénal et à la justice pénale; la Commission de réforme du droit a reconnu que l'efficacité et le caractère humanitaire du système s'en ressentaient. À l'heure actuelle, on peut trouver des exemples de participation des citoyens au système de justice pénale dans les groupements de "police communautaire", où des représentants de la collectivité ont voix au chapitre quant à l'élaboration des normes d'application de la loi dans leur voisinage, et les programmes dits de "courtwatchers" où les citoyens ont un rôle de surveillance. On peut penser à diverses autres applications de ce principe, pourvu que l'on tienne compte de la représentation de tous les intérêts communautaires importants, que l'on respecte l'obligation de rendre compte et qu'on protège le public et le contrevenant contre les abus.

VI. CONCLUSION

Comme nous l'avons dit au départ, le but du présent document est d'expliquer le contexte dans lequel doit être étudié le droit pénal, de formuler un énoncé de l'objet et des principes en tenant compte du caractère fondamental du droit pénal et de son rôle, et finalement de décrire certaines des conséquences importantes de cet énoncé sur le plan de la révision du droit pénal.

Si le gouvernement s'est attaqué à ce travail, c'est que de nombreuses personnes ont réclamé la formulation d'un énoncé sur la manière dont il fallait aborder les problèmes de politique en matière de droit pénal et de justice criminelle.

L'accent mis sur le droit pénal

Dans le présent document, nous avons progressivement restreint et approfondi notre champ d'étude. Le contexte, les divers problèmes, ont été abordés de la façon la plus générale possible, par l'examen du droit, des mécanismes d'application, des ressources, de l'efficacité des programmes. Ce faisant, nous étions bien conscients de l'interdépendance du droit pénal et du système dans lequel il est appliqué.

Mais, nous l'avons déjà dit, ce document ne constitue pas, et ne s'est jamais voulu, un énoncé global de politique criminelle. D'une part, il s'inscrit dans le cadre d'une révision qui a pour objectif principal le droit pénal, c'est-à-dire les lois, et non le système en son entier et cela bien que nous reconnaissions, répétons-le, l'interdépendance du droit et du système . Et d'autre part, le caractère divisé et fragmentaire du système judiciaire pénal (partage entre les ordres de gouvernement et divisions entre les diverses composantes du système) restreint la possibilité, sur le plan pratique, d'élaborer une politique globale à l'égard du système de justice pénale. On peut même se demander si cela serait souhaitable. Cela explique que nous n'ayons guère parlé dans le présent document de certains éléments importants de l'administration de la justice: la prévention du crime, la formation du personnel, les programmes communautaires, le traitement des contrevenants autochtones ou des contrevenantes.

Le processus de révision du droit pénal

Dans certains domaines, le travail de révision du droit pénal est déjà assez avancé. Comme nous l'avons mentionné, la Commission de réforme du droit a déjà effectué des recherches et des études approfondies reliées à divers domaines du

droit pénal et du système de justice pénale, comme en témoignent les documents d'étude, documents de travail et rapports publiés au cours de la dernière décennie.

Dans les cinq prochaines années, la Commission doit compléter son travail et faire des recommandations en ce qui a trait aux aspects du droit pénal qui n'ont pas encore été étudiés; elle doit également publier de nombreux documents de travail et rapports touchant diverses questions de fond et de procédure.

Les ministères fédéraux de la Justice et du Solliciteur général, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux et les gouvernements provinciaux, étudieront les conclusions et les recommandations contenues dans ces rapports en vue d'élaborer des propositions législatives qui seront soumises au Parlement. La tâche étant considérable et la priorité devant être donnée à l'obtention de résultats, cette révision devra être effectuée par étape autant que possible: c'est-à-dire que sitôt une position arrêtée sur un aspect particulier du droit pénal, des propositions législatives en ce sens pourront être présentées.

Bien qu'il ne contienne aucune proposition précise de mesures législatives, le présent document fait tout de même partie intégrante de ce processus de révision du droit pénal. Exprimant le point de vue officiel du gouvernement à l'égard des principales recommandations de la Commission de réforme du droit sur le chapitre des orientations générales et du but du droit pénal, le document devrait former le fil conducteur de la révision lorsque seront étudiées les innombrables questions particulières.

Le thème général

Comme nous l'avons vu, ce fil conducteur reprend les vues fondamentales exprimées par la Commission de réforme du droit et le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (le Comité Ouimet) au chapitre du droit pénal. Essentiellement, ces vues préconisent l'emploi de la modération dans l'application du droit pénal et du système judiciaire, le droit pénal étant considéré comme la solution de dernier ressort parmi toutes les méthodes empreintes d'un formalisme plus ou moins grand dont dispose la société pour réagir aux divers comportements répréhensibles.

C'est que le droit pénal a un caractère coercitif et fondamentalement punitif et ne doit pour cette raison être appliqué que dans des cas très graves, lorsqu'il s'agit de comportements causant ou menaçant de causer un préjudice grave aux personnes ou à la société. Comme nous croyons en l'intégrité et en la responsabilité de l'individu, et comme nous ne pouvons pas nous permettre d'affaiblir la crédibilité et la légitimité du droit pénal aux yeux du public, l'intervention pénale doit se restreindre aux seuls comportements coupables, commis avec intention.

L'adoption de ce point de vue nous oblige à résister à la tentation de réagir par l'application automatique du droit pénal aux problèmes sociaux qui surgiront et

aux événements sensationnels mais non typiques qui surviendront. Il faudra envisager rationnellement, dans chaque cas, l'opportunité de recourir à d'autres méthodes moins susceptibles de porter atteinte aux droits individuels ou de portée plus spécifique.

Les leçons des cent dernières années sur le plan de la politique pénale canadienne nous amènent à conclure avec encore plus de force qu'il faut adopter une attitude empreinte de modération lorsqu'il s'agit de déterminer à quelles fins précises devrait être utilisé le droit pénal.

Un droit respecté, efficace et traduisant les intérêts et les valeurs des Canadiens

Si l'on utilise les grands principes énoncés dans le présent document comme cadre de référence pour l'étude des diverses questions de fond et de procédure sur lesquelles devra porter la révision au cours des prochaines années, on devrait aboutir au bout du compte à un droit pénal respecté, efficace et qui traduit les intérêts et les valeurs des Canadiens.

Ce n'est pas le droit, ni même les institutions du système judiciaire, qui peuvent le plus contribuer à l'établissement d'une société juste, paisible et sûre, le genre de société dans laquelle nous voulons vivre; à cet égard, la justice et la paix sont fonction des attitudes et des comportements des citoyens de même que de la compréhension et l'appui manifestés à l'égard d'institutions n'existant après tout que dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Pour cette raison, les questions traitées dans ce document doivent être considérées seulement comme le point de départ d'études et de discussions. Dans la mesure où le présent document permettra de mieux définir l'orientation de ces débats et de ces discussions et fournira un ensemble de critères auxquels on pourra se référer, il aura atteint son objectif.

ANNEXE "A"

Le système canadien de justice pénale: compétence et institutions

Depuis environ un siècle, on assiste à l'établissement d'un réseau énorme et coûteux d'institutions policières, judiciaires et correctionnelles et toute étude du contexte de la politique de droit pénal doit obligatoirement en tenir compte. Comme le Canada constitue un système fédéral où les compétences en matière de justice sont partagées, il importe de comprendre l'agencement des pouvoirs juridiques et administratifs qui caractérisent son système de justice criminelle.

Compétence partagée

Si l'on pouvait répartir les fonctions généralement accomplies par les gouvernements en deux catégories — législation et administration de la justice — une simple lecture de la Loi constitutionnelle de 1867 semblerait indiquer que les Pères de la Confédération ont voulu procéder à un partage assez net des fonctions relatives à la justice entre les deux ordres de gouvernements.

Le Parlement fédéral a compétence pour légiférer sur le droit pénal et la procédure pénale en vertu du paragraphe 27 de l'article 91, tandis que les provinces sont responsables de "l'administration de la justice" en vertu du paragraphe 14 de l'article 92. Toutefois, cette division apparemment nette des responsabilités est trompeuse puisque les limites exactes entre ces deux domaines de responsabilité font souvent l'objet de litiges devant les tribunaux et de conflits lors des discussions fédérales-provinciales. Cette impression initiale de clarté se dissipe également en regard des autres dispositions de la Loi constitutionnelle qui répartit la responsabilité de l'administration des institutions correctionnelles, le gouvernement fédéral étant chargé des pénitenciers et les provinces des prisons. Le Code criminel, confirmant en cela une pratique antérieure à la Confédération, prévoit que les contrevenants condamnés à des peines d'emprisonnement de 2 ans ou plus doivent les purger dans un pénitencier sous juridiction fédérale, tandis que les sentences de moins de deux ans sont purgées dans une prison sous juridiction provinciale.

Quant au système judiciaire, il est plus unifié qu'aux États-Unis, les tribunaux inférieurs et supérieurs dans les provinces étant établis et administrés par celles-ci. Il existe cependant là aussi une certaine division de responsabilités, puisque le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, des cours de district et de comté appartient au gouvernement fédéral.

Ce genre de partage est différent de celui de nombreux autres États fédéraux. Ainsi, aux États-Unis et en Australie, les États ont la compétence en matière de législation criminelle et d'administration de la justice; les gouvernements fédéraux jouent un rôle d'appoint. Il semble, d'après les quelques sources historiques que l'on possède à ce sujet, que les Pères de la Confédération désiraient créer un ensemble de normes applicables à tout le pays, à des fins d'unification, en donnant à Ottawa la compétence en matière pénale. On a par ailleurs prévu une certaine souplesse et une ouverture aux différences locales et régionales en donnant aux gouvernements provinciaux le pouvoir d'administrer la justice en tenant compte de considérations et de circonstances de nature plus locale.

Une étude un peu plus approfondie des fonctions administratives réelles assurées par les deux paliers de gouvernement révèle un ensemble complexe de relations et d'institutions qui nous oblige à préciser nos notions quant à la façon dont fonctionne en pratique le système canadien de justice.

Responsabilités provinciales

Dans le cadre de leur compétence en matière d'administration de la justice, les gouvernements provinciaux:

- assurent la plus grande partie des services policiers par le biais des corps policiers municipaux dans la plupart des provinces, et de la police provinciale en Ontario et au Québec. (Dans les huit autres provinces, les deux territoires et quelque 200 municipalités, la Gendarmerie Royale du Canada (G.R.C.) — institution fédérale — s'occupe de ces fonctions policières en vertu d'ententes avec ces provinces;
- intentent la quasi-totalité des poursuites en vertu du Code criminel;
- nomment et rémunèrent les juges des cours provinciales qui entendent la plus grande partie des affaires pénales;
- s'occupent des services aux jeunes contrevenants — les provinces sont remboursées des coûts afférents par le gouvernement fédéral conformément au Régime d'assistance publique du Canada;
- entretiennent les prisons provinciales et assurent les services aux contrevenants emprisonnés pour moins de deux ans;
- administrent les services de probation et les autres programmes de nature non carcérale, comme les programmes de service communautaire ou de prestation de services au lieu d'amendes;
- dans certaines provinces, établissent des comités distincts des libérations conditionnelles, à l'intention des détenus des prisons provinciales.

Responsabilités fédérales

Pour sa part, le gouvernement fédéral:

- adopte la législation pénale dans le cadre du Code criminel ou des autres lois fédérales;
- assure le fonctionnement de la G.R.C. qui est chargée de faire appliquer les lois fédérales autres que le Code criminel et d'assurer les services contractuels mentionnnés ci-dessus;
- intente des poursuites à l'égard d'infractions en vertu de lois fédérales autres que le Code criminel;
- nomme les juges de comté et de district et les juges des cours supérieures;
- administre environ 60 pénitenciers fédéraux et assure les services aux détenus;
- assure le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des services afférents;
- assure une recherche centralisée, des services d'enquête et de renseignements et des programmes expérimentaux à l'intention des organismes fédéraux et provinciaux oeuvrant dans le domaine de la justice.

Programmes à frais partagés

Il existe en outre divers services et programmes dont les coûts sont partagés par les deux niveaux de gouvernement, y compris:

- des services d'aide juridique en matière pénale, assurés par des organismes indépendants et financés par des ententes fédérales-provinciales sur le partage des coûts;
- l'indemnisation des victimes d'actes criminels, assurée dans la plupart des provinces par des organismes indépendants, en vertu d'ententes fédérales-provinciales sur le partage des coûts;
- des renseignements et statistiques en matière de justice par le biais du nouveau Centre canadien de la statistique juridique, dont nous avons déjà parlé;
- les services de conseillers judiciaires à l'intention des autochtones, administrés en général aussi par des organismes autochtones indépendants et financés par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Ce système de justice complexe et fragmenté comporte des risques de confusion, de dédoublements et de chevauchements. Cependant, les deux ordres de gouvernement reconnaissent qu'il doit exister des liens étroits entre les

composantes du système de justice pénale et ils ont créé, particulièrement au cours de la dernière décennie, un ensemble d'organismes fédéraux-provinciaux qui ont permis aux ministres, sous-ministres et fonctionnaires d'assurer une coordination et une coopération étroites.

Malgré ces efforts, les gouvernements fédéral et provinciaux continuent à s'interroger sur la meilleure répartition des responsabilités dans des domaines tels que l'application de la loi, les poursuites et le système correctionnel.

Bien que le système fonctionne relativement bien en pratique, la fragmentation de l'autorité, tant entre les paliers de gouvernement qu'au sein même de ces gouvernements, et le rôle important joué par une magistrature indépendante, rendent presque impossible l'adoption d'une politique de justice pénale claire, constante et uniformément applicable à tous les éléments du système pénal. Les mécanismes de contrôle et d'équilibre qui font partie intégrante de la structure du système ainsi que le rôle crucial joué par les composantes indépendantes font de la justice une catégorie à part des autres sphères d'activité de secteur public qui sont organisées de façon relativement hiérarchisée et qui relèvent en dernière analyse d'une autorité unique. Le fait qu'il n'en soit pas de même dans le domaine de la justice n'est pas nécessairement mauvais, puisqu'on pourrait s'inquiéter à juste titre d'un pouvoir coercitif étatique concentré entre les mains d'une seule autorité. On doit cependant tenir compte des limites du système à coordonner les efforts et à élaborer une politique unique et uniforme en matière de justice.

ANNEXE "B"

Le système canadien de justice pénale dans une optique historique et comparative

Introduction

Nous analysons ici l'état des connaissances en matière de criminalité et de justice, en termes quantitatifs et comparatifs. L'accent est mis sur les données pour l'ensemble du Canada de 1890 à 1980 et on établit une comparaison avec des données semblables pour l'Angleterre, l'Australie et le Pays de Galles, la France, le Japon, les Pays-Bas et les États-Unis. L'étude remonte à l'adoption du Code criminel actuel. Ces pays ont été choisis parce qu'ils sont comme le Canada des pays industrialisés bien que la criminalité, la composition sociale de chaque pays et les taux d'incarcération soient différents.

L'annexe se divise en quatre sections:

I. Données et tendances pour les infractions déclarées à la police;

II. Disposition et "décantation" des affaires;

III. Recours à l'emprisonnement et nature de l'incarcération;

IV. Dépenses occasionnées par le système de justice pénale et nombre de personnes employées.

Ces données proviennent de documents publics, généralement des publications gouvernementales. Toutefois, il a fallu consulter de nombreuses sources pour obtenir d'autres données, les interpréter ou les vérifier. Ces sources sont identifiées à l'Annexe "C".

Les tableaux et les diagrammes utilisent un taux pour cent mille habitants. Ce taux permet de compenser les différences en chiffres absolus dues aux écarts de population selon les années ou entre les pays. Il ne s'agit pas toujours du moyen de calcul idéal, mais il est suffisant et facile à comprendre.

On ne saurait surestimer les difficultés et les limites inhérentes à une démarche consistant à réunir des données exactes et à comprendre leur signification sur une période de 90 ans, pour sept pays différents. On ne possède des données sûres, valides et comparables que pour un petit nombre d'aspects de la criminalité et du système de justice. Compte tenu de ces limites, on doit utiliser d'autres données pour mieux rendre compte des phénomènes étudiés, comme les infractions

connues de la police, les condamnations judiciaires, ou le nombre moyen de détenus. On a également abandonné les données relatives aux infractions à "l'ordre public", ainsi que les données fondées sur le nombre de personnes incarcérées, puisque les définitions statistiques étaient trop vagues tant au Canada que dans plusieurs des pays retenus.

Les tableaux et diagrammes de cette annexe se trouvent à la fin de la section qu'ils illustrent.

I. Données et tendances des infractions déclarées à la police

La Partie II de ce document décrit brièvement l'augmentation de la criminalité au cours des dernières décennies, en tenant compte tout d'abord des condamnations judiciaires et, pour les deux dernières décennies, des infractions connues de la police. Cette partie mentionne également l'analyse faite dans le rapport Ouimet où l'on attribuait 98% de l'augmentation des condamnations entre 1900 et 1965 à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, plutôt qu'aux actes criminels. Sur ces 98%, 90% représentaient des infractions de circulation.

Les rapports de police constituent une mesure imparfaite de la véritable criminalité. Le document formule brièvement des réserves à leur sujet; les auteurs en statistique et en criminologie expliquent plus abondamment les limites de ces données.

Certains criminologues estiment qu'on obtiendrait une mesure plus juste du nombre de crimes en effectuant des enquêtes au hasard auprès de la population, pour découvrir le nombre véritable de personnes qui ont été victimes d'une infraction criminelle. D'autres croient que des enquêtes auprès des contrevenants permettraient d'évaluer plus justement le taux réel de criminalité. Bien que le résultat n'en soit pas encore connu pour le Canada, le gouvernement fédéral a entrepris en 1982 une série d'enquêtes approfondies sur les victimes. Le travail préliminaire effectué au Canada a confirmé les conclusions d'enquêtes semblables menées aux État-Unis, en Angleterre, au Pays de Galles, en Australie et au Pays-Bas. Au Canada, il semblerait que l'on ne signale à la police que deux cambriolages sur trois et un incident de voies de fait sur deux. De la même façon, les études aux États-Unis indiquent que plus de la moitié de la plupart des crimes conventionnels ne sont pas déclarés à la police.

Malgré l'imperfection des données fondées sur le nombre d'infractions déclarées à la police, celles-ci sont néanmoins disponibles pour la plupart des pays retenus depuis le début des années 60. En raison de l'absence de données sur les déclarations de culpabilité au Canada pour la dernière décennie, il serait impossible d'étudier la situation canadienne depuis cette époque sans s'en remettre à ces données sur les infractions déclarées.

Le TABLEAU I décrit l'ensemble des infractions déclarées durant les années 1970, 1975 et 1980. En 1980, environ le quart des 2.7 millions d'infractions déclarées à la police étaient des infractions à des lois fédérales autres que le Code criminel, comme la Loi sur les stupéfiants ou la Loi des aliments et drogues, ou à diverses lois provinciales. Par ailleurs, le pourcentage d'infractions au Code criminel par rapport au total des infractions est passé de 70% en 1970 à 76% en 1980. On notera cependant que ces chiffres ne comprennent pas la quantité énorme d'infractions de circulation. Au cours de la période de 1970 à 1980, le taux d'infractions à la propriété a augmenté de 60%, tandis que le taux d'infractions avec violence, y compris les vols qualifiés, a augmenté de façon moins importante. Les infractions avec violence ont continué à ne représenter que moins de 10% du nombre total d'infractions déclarées à la police. Le tableau démontre également une augmentation constante de la plupart des infractions à la propriété durant cette décennie. Les taux d'infractions avec violence ne sont pas aussi constants, l'augmentation des infractions de vol qualifié et de voies de fait graves semblant se stabiliser entre 1975 et 1980, après avoir connu une augmentation significative entre 1970 et 1975. Le taux de meurtres a effectivement décliné depuis 1975.

Le DIAGRAMME A met en contraste la situation réelle en matière d'infractions avec violence et les perceptions apparentes du public à cet égard. Le diagramme supérieur représente la répartition du nombre total d'infractions déclarées à la police selon les données du TABLEAU 2 et met en évidence la proportion des crimes avec violence par rapport au nombre total d'infractions. Lors d'un sondage Gallup effectué en février 1982 dans l'ensemble du pays, on a posé la question suivante à 2,099 Canadiens adultes: "À votre avis, sur 100 infractions commises au Canada, combien d'entre elles l'ont été avec violence, par exemple, lorsque la victime a été battue, violée, volée sous la menace d'une arme et ainsi de suite?" Comme le démontre le diagramme inférieur, la réponse moyenne à cette question indiquait qu'au moment du sondage, bon nombre de Canadiens pensaient que plus de la moitié de toutes les infractions étaient accompagnées de violence, alors qu'en réalité il s'agit de moins d'une infraction sur dix.

Le TABLEAU 2 indique les infractions déclarées à la police pour l'année 1980 dans l'ordre inverse de leur fréquence. Plus de sept infractions sur dix ont trait à un petit nombre d'articles du Code criminel relatifs à des infractions à la propriété: vol, introduction par effraction et méfait.

Le TABLEAU 3 indique les tendances en ce qui a trait aux infractions de circulation graves pendant les deux dernières décennies, l'importante augmentation de ces infractions étant attribuable en grand partie à des infractions de conduite en état d'ivresse et à des délits de fuite.

Les TABLEAUX 4 à 7 permettent de comparer la criminalité avec d'autres pays, plutôt que de l'évaluer sur un plan purement national. Si l'on étudie les tendances à l'égard de certaines infractions, il faut être extrêmement prudent à l'égard des comparaisons entre les taux absolus de criminalité entre divers pays, puisque le

nombre d'infractions déclarées à la police varie selon le comportement du public à cet égard, selon les pratiques policières d'enregistrement des plaintes, selon les définitions d'infractions et selon des facteurs culturels. On peut, par contre, estimer que les données sur la criminalité enregistrées par chaque pays constituent un indicateur relativement exact des tendances de la criminalité, puisque les techniques et les pratiques policières d'enregistrement dans les pays retenus sont restées relativement constantes au cours des 15 dernières années, dans la plupart des grandes villes de ces pays. Par ailleurs, les études faites aux États-Unis auprès du public donnent à penser que les déclarations faites à la police sont restées relativement constantes au cours de cette période, et les comparaisons entre les tendances révélées à partir des données d'enquêtes et des données de la police au cours de cette période donnent des conclusions semblables à l'égard des taux d'augmentation.

De façon générale, ces tableaux indiquent que la criminalité canadienne est toujours beaucoup moins violente que celle des États-Unis, mais elle est devenue plus violente que celle du Japon et de la plupart des autres pays, sauf en ce qui concerne les meurtres.

Les données sur les meurtres sont sans doute les plus sûres. Elles sont plus favorables pour le Canada que pour les autres pays, à l'exception du Japon, de l'Angleterre et du Pays de Galles. Il est bien connu que l'on ne peut se fier aux taux de viol, mais selon les chiffres du TABLEAU 5, seuls les États-Unis signalent plus de viols que le Canada. Ce profil vaut pour les vols qualifiés, bien qu'on doive souligner que les définitions de cette infraction varient d'un pays à l'autre. Les taux de cambriolage sont étonnamment semblables d'un pays à l'autre et sont toujours plus élevés que les taux des autres infractions analysées. La tendance de ces quatre infractions a été à la hausse, sauf en ce qui concerne le Japon. Le taux général d'augmentation est également comparable entre les pays retenus.

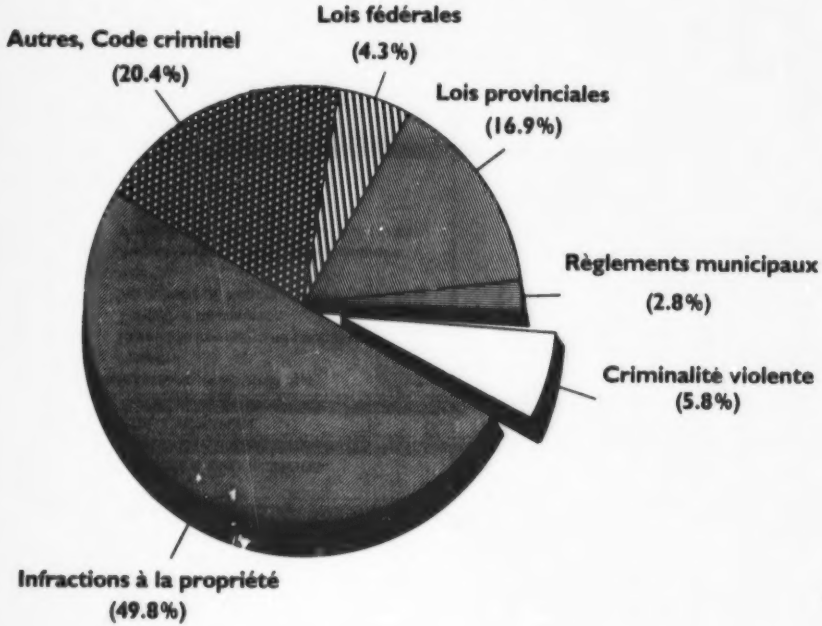
TABLEAU 1

INFRACTIONS CONNUES DE LA POLICE — NOMBRE PAR GENRE D'INFRACTIONS ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1970, 1975 ET 1980

Genre d'infractions	1970 Nombre	1970 Taux	1975 Nombre	1975 Taux	1980 Nombre	1980 Taux
Total des infractions	**1,574,145**	**7,391.4**	**2,132,507**	**9,395.5**	**2,692,159**	**11,257.7**
CODE CRIMINEL	1,109,988	5,211.9	1,585,805	6,986.9	2,045,399	8,553.1
Infractions avec violence	102,358	408.6	135,424	596.7	155,864	651.8
Meurtre	430	2.0	633	2.8	493	2.1
Homicide involontaire coupable	34	0.1	63	0.3	97	0.4
Tentative de meurtre	260	1.2	642	2.8	792	3.3
Infractions de nature sexuelle	11,025	51.8	10,900	48.0	12,787	53.5
Viol	1,079	5.1	1,848	8.1	2,315	9.7
Autres infractions de nature sexuelle	9,946	46.7	9,052	39.9	10,472	43.8
Voies de fait (sauf attentat à la pudeur)	78,979	370.8	101,886	448.9	117,111	489.7
Voies de fait grave	1,641	7.7	2,128	9.4	2,407	10.1
Autres voies de fait[a]	77,338	363.1	99,758	439.5	114,704	479.7
Vol qualifié	11,630	54.6	21,299	93.8	24,581	102.8
Infractions à la propriété	748,519	3,514.7	1,041,036	4,586.7	1,334,619	5,580.9
Introduction par effraction	177,712	834.4	260,652	1,148.4	349,694	1,462.3
Vol de véhicule automobile	62,805	294.9	90,791	400.0	93,928	392.8
Vol de plus de 200$[b]	150,010	704.4	94,957	418.4	224,595	940.0
Vol de 200$ et moins[b]	278,765	1,308.9	492,372	2,169.3	539,490	2,256.0
Possession de biens volés	11,956	56.1	16,240	71.6	24,657	103.1
Fraude	67,271	315.9	86,024	379.0	102,255	427.6
Autres infractions, Code criminel	256,572	1,204.7	409,345	1,803.5	554,916	2,320.5
LOIS FÉDÉRALES	55,283	259.6	100,514	442.9	115,023	481.0
Stupéfiants	18,789	88.2	55,542	244.7	69,434	290.3
Autres	36,494	171.4	44,972	198.1	45,589	190.6
LOIS PROVINCIALES	335,788	1,576.7	381,388	1,680.3	452,812	1,893.5
RÈGLEMENTS MUNICIPAUX	73,086	343.2	64,800	285.5	74,163	310.1

Notes: a. Les attentats à la pudeur n'ont pas été classés dans la catégorie "autres voies de fait " pour l'année 1970.
b. Pour l'année 1970, les vols ont été classés dans les catégories "vol de plus de 50$" et "vol de moins de 50$".

INFRACTIONS CONNUES DE LA POLICE CANADA 1980 (EN POURCENTAGE)



PERCEPTIONS DE LA CRIMINALITÉ VIOLENTE PAR LE PUBLIC CANADA: SONDAGE GALLUP 1982 (EN POURCENTAGE)

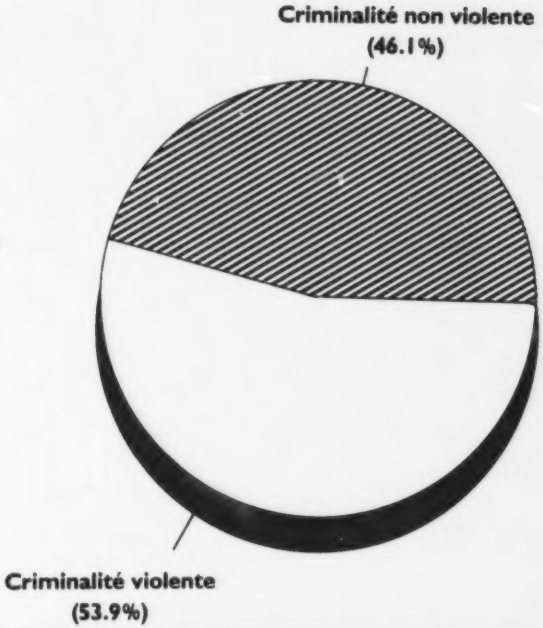


TABLEAU 2

INFRACTIONS CONNUES DE LA POLICE SELON L'ORDRE DE FRÉQUENCE(LES CHIFFRES ENTRE PARENTHÈSES RENVOIENT AUX ARTICLES DU CODE CRIMINEL): CANADA: 1980

	Nombre d'infractions dans la sous-catégorie	Nombre d'infractions	%	% cumulatif
1. Vol - 200$ et moins (294(b)**)		539,490	26.38	26.38
Bicyclettes	120,208			
Dans un véhicule automobile	151,774			
Vol à l'étalage	76,556			
Autres (comprend: 290,292,287(1),(2))	190,952			
2. Méfait (387, 388**)		318,211	15.56	41.94
Privé	281,341			
Public	36,870			
3. Vol - plus de 200$ (294 (a)*)		224,595	10.98	52.92
Bicyclettes	8,225			
Dans un véhicule automobile	109,247			
Vol à l'étalage	4,399			
Autres (comprend: 290, 292, 287)	102,724			
4. Introduction par effraction: résidence (306(1)(d)*)		209,565	10.25	63.17
5. Introduction par effraction: commerce (306(1)(e)*)		99,041	4.84	68.01
6. Vol - véhicules (295***)		93,928	4.59	72.6
Automobiles	61,845			
Camions	17,140			
Motos	9,662			
Autres	5,281			
7. Voies de fait (245(1)**, 246(1)*, 246 (2)(b)**, 246 (2)(e)**) (voies de fait simples, avec intention, afin de résister à une arrestation)		80,896	3.96	76.56

8. Fraude (314(1)(b), 315*) (chèques, cartes de crédit)		75,335	3.68	80.24
9. Troubler la paix (171***)		43,975	2.15	82.39
10. Introduction par effraction (autres) (306, 307*)		41,088	2.01	84.40
11. Violation des conditions d'un engagement (133(2),(3),(4) et (5)**)		29,132	1.42	85.82
12. Blessures corporelles (voies de fait) (228*, 229*, 230*, 231*, 232*, 245**)		27,688	1.35	87.17
13. Fraudes (autres) (296, 301.1(1)*, 320**, 323*, 324, 326*, 327*, 328*, 332*, 329*, 333*, 330*, 331*, 334*, 335*, 336*, 338** à 348* (incl.), 350*, 351**, 352*, 354*, 355* à 360* (incl.), 361*, 362**, 363*, 364* à 371** (incl.)		26,920	1.32	88.49
14. Recel (312**, 313**)		24,657	1.21	89.70
15. Vols qualifiés (302 (d)*)		13,357	0.65	90.35
Armes à feu	8,594			
Autres armes offensives	4,763			
16. Armes offensives (autres) (76.3(1)*, 83*, 84**, 85*, 86***, 87**, 88**, 95**, 102**)		11,522	0.56	90.91
17. Actes indécents (169, 170***)		11,429	0.56	91.47
18. Vols qualifiés (autres) (302, 304*)		11,224	0.55	92.02
19. Intrusion nocturne (173***)		10,185	0.50	92.52
20. Incendie criminel (389(1), 389(2), 390, 392*)		9,379	0.46	92.98
21. Attentat à la pudeur (femme) (149*)		6,535	0.32	93.30
22. Voies de fait - policier (246.2(a) et (c)**)		6,120	0.30	93.60
policier	5,478			
autres agents de la paix	642			
23. Résister à un agent de la paix (118**, 184, 405(2)***)		5,857	0.29	93.89
24. Prisonnier illégalement en liberté (133(1)(b)*)		2,972	0.15	94.04

25. Infractions de nature sexuelle (146, 146(2), 148, 150(1), 150(3), 151, 152, 153(1)(a), 153, 154, 155, 157*)		2,823	0.13	94.17
26. Évasion (133(1)(a)*)		2,483	0.12	94.29
27. Blessures (voies de fait) (228(a), (b) et (c)*)		2,407	0.12	94.41
28. Viol (143, 145*)		2,315	0.11	94.52
29. Armes prohibées (89, 90**)		2,166	0.11	94.63
30. Jeux et paris (185**) Maison de paris Maison de jeux	 635 1,372	2,007	0.10	94.73
31. Armes à utilisation restreinte (91 à 94 (incl.), 96**)		1,812	0.09	94.82
32. Prostitution Maisons de débauche (193**, 194***) Entremetteurs (195, 166, 167*) Autres (195.1*)	 442 153 909	1,504	0.07	94.89
33. Fausse monnaie (407* à 412** (incl.))		1,352	0.07	94.96
34. Attentat à la pudeur (homme) (156*)		1,314	0.06	95.02
35. Moralité publique (159**, 162 à 168 (incl.)*, 165**)		958	0.05	95.07
36. Tentative de meurtre (222*)		792	0.04	95.11
37. Enlèvement (247*)		689	0.03	95.14
38. Jeux et paris (autres) (186*, 187*, 189**, 191*, 192*)		688	0.03	95.17
39. Homicide * Meurtre au 1er degré (214) Meurtre au 2 e degré (214) Homicide involontaire coupable(217) Infanticide (216)	 225 268 97 3	593	0.03	95.20
40. Explosifs (76.3 (1), 78, 79, 80*)		438	0.02	95.22
Autres infractions au Code criminel		98,157	4.80	100
Total des infractions au Code criminel		2,045,399	100	100
Notes: * mise en accusation ** mixte *** sommaire				

TABLEAU 3

INFRACTIONS GRAVES RELATIVES À LA CIRCULATION ROUTIÈRE ET CONNUES DE LA POLICE, TAUX POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1962, 1970 ET ANNÉE RÉCENTE

	1962	1970	1980
Code criminel	339.4	669.0	1,260.4
Négligence criminelle			
entraînant la mort	0.9	0.8	1.3
entraînant des blessures corporelles	0.5	0.4	0.8
dans la conduite d'un véhicule moteur	2.1	1.8	4.3
Délit de fuite	106.7	218.3	396.7
Conduite dangereuse	15.9	24.6	33.4
Omission ou refus de se soumettre à un test d'ivressomètre		19.2	68.6
Conduite en état d'ivresse	20.3		
Conduite avec facultés affaiblies	155.5	359.7	639.0
Conduite pendant une suspension de permis	37.6	44.2	124.6
Lois provinciales		310.1	666.3[a]
Délit de fuite		79.4	324.6
Conduite dangereuse		244.0	301.7
Conduite pendant une suspension de permis		6.7	37.2[b]

a. chiffres approximatifs basés sur un taux de 37.2 infractions de conduite sans permis en 1978

b. pour 1978

TABLEAU 4

TAUX DE MEURTRES ENREGISTRÉS PAR LA POLICE POUR 100,000 HABITANTS: COMPARAISON DE QUELQUES PAYS: 1960 -1980

	Canada	Australie	Angleterre-Pays de Galles	France	Japon	Pays-Bas	É.-U.
1960	0.9				2.8	2.6	5.1
1961	1.2				2.8		4.8
1962	1.4				2.5		4.6
1963	1.3	3.7			2.4		4.6
1964	1.3	4.1			2.4		4.9
1965	1.4	4.6	0.6		2.3	3.1	5.1
1966	1.2	3.9	0.7		2.2		5.6
1967	1.7	3.9	0.8		2.1		6.2
1968	1.8	4.0	0.8		2.2		6.9
1969	1.8	3.6	0.8		2.0		7.3
1970	2.2	3.9	0.8		1.9	4.2	7.9
1971	2.2	3.7	0.9		1.8	4.7	8.6
1972	2.4	4.2	1.0	2.3	1.9	5.5	9.0
1973	2.5	4.3	1.0	2.4	1.9	6.7	9.4
1974	2.7	4.1	1.2	2.7	1.7	7.1	9.8
1975	3.1	4.4	1.1	2.8	1.9	7.3	9.6
1976	2.9	3.9	1.2	3.0	1.9	8.9	8.8
1977	3.0	3.6	1.0	3.4	1.8	8.3	8.8
1978	2.8	4.0	1.1	3.2	1.6	8.0	9.0
1979	2.7	5.4	1.3	3.6	1.6		9.7
1980	2.5			3.9			10.2

Définitions: Canada: meurtre et homicide involontaire coupable. **Australie:** meurtre, tentative de meurtre, homicide involontaire (homicides résultant d'accident de la route ont été inclus pour certains États à partir de 1973-74). **Angleterre, Pays de Galles:** meurtre, homicide involontaire et infanticide. **France:** meurtres liés au profit (meurtres crapuleux, règlements de compte) et meurtres non-liés au profit (homicide ordinaire). **Japon:** homicide involontaire. **Pays-Bas:** meurtre et homicide involontaire. **É.-U.:** meurtre et "non-negligent manslaughter."

TABLEAU 5

TAUX DE VIOLS ENREGISTRÉS PAR LA POLICE POUR 100,000 HABITANTS: COMPARAISON DE QUELQUES PAYS: 1960 -1980

	Canada	Australie	Angleterre-Pays de Galles	France	Japon	Pays-Bas	É.-U.
1960	1.4				6.8		9.6
1961	2.5				6.9		9.4
1962	3.1				6.4		9.4
1963	2.9				6.5		11.2
1964	3.9	3.0			7.1		12.1
1965	3.3	3.2			6.8		13.2
1966	3.2	3.3			6.7		14.0
1967	3.8	2.8			6.4		15.9
1968	4.3	3.7			6.1		18.5
1969	4.9	3.9	1.8		5.5		18.7
1970	5.1	3.8	1.8		5.0		20.5
1971	5.7	4.3	1.6		4.6		22.5
1972	5.9	4.9	1.8		4.4		24.5
1973	7.2	4.7	2.0		3.8		26.2
1974	8.2	5.5	2.1		3.6		26.3
1975	8.1	5.4	2.1		3.3		26.4
1976	8.0	5.7	2.2		2.9		29.1
1977	8.1	6.3	2.1		2.6		30.8
1978	9.0	6.4	2.5		2.5		34.5
1979	9.7	5.9	2.4		2.4		36.4
1980	9.7			3.5			

Définitions: Canada: viol. **Australie:** comprend les tentatives de viol et les voies de fait dans l'intention de violer.
Angleterre, Pays de Galles: viol et tentative de viol. **É.-U.:** viol ou tentatives de viol par la force.

TAUX DE VOLS QUALIFIÉS ENREGISTRÉS PAR LA POLICE POUR 100,000 HABITANTS: COMPARAISONS DE QUELQUES PAYS: 1960 -1980

	Canada	Australie	Angleterre-Pays de Galles	France	Japon	Pays-Bas	É.-U.
1960	18.1				5.7		60.1
1961	21.0				4.8		58.3
1962	26.6				4.4		59.7
1963	31.1				4.2		61.8
1964	29.4	4.7			4.0		68.2
1965	28.4	5.3	7.8		4.0		71.7
1966	28.0	7.7	9.3		3.6		80.8
1967	35.4	8.2	9.4		3.0		102.8
1968	40.5	10.8	9.9		3.0		131.8
1969	47.8	13.7	12.4		2.7		148.4
1970	54.6	16.5	12.9	2.6	2.6		172.1
1971	52.1	21.8	15.3	3.5	2.3		188.0
1972	54.3	23.3	18.2	3.5	2.3		180.7
1973	59.7	21.4	14.9	5.0	1.8		183.1
1974	75.8	24.1	17.6	5.0	1.9		209.3
1975	93.8	20.8	23.0	6.7	2.1		218.2
1976	87.2	20.1	23.6	7.2	1.9		195.8
1977	83.8	21.1	28.0	8.6	1.8		187.1
1978	83.8	24.9	26.8	8.9	1.7		191.3
1979	88.3	25.5	25.4	9.4	1.8		212.1
1980	102.7			9.0			243.5

Définitions: Canada: armes à feu, autres armes offensives, autres vols qualifiés. **Australie:** violence ou menaces de violence pour obtenir des biens, y compris les tentatives. **Angleterre, Pays de Galles:** vol qualifié et voies de fait avec l'intention de voler. **France:** hold-up et autres vols à main armée. **É.-U.:** violence ou menaces de violence pour obtenir des biens y compris les tentatives.

TABLEAU 7

TAUX DE VOLS PAR EFFRACTION ENREGISTRÉS PAR LA POLICE POUR 100,000 HABITANTS: COMPARAISONS DE QUELQUES PAYS: 1960 -1980

	Canada	Australie	Angleterre-Pays de Galles	France	Japon	Pays-Bas	É.-U.
1960	280.4					73.2	508.6
1961	393.0		357.4				518.9
1962	441.8		412.1				535.2
1963	497.9		466.0				576.4
1964	504.0	374.2	493.5				634.7
1965	491.4	409.3	529.1			131.3	662.7
1966	500.6	452.8	574.0				721.0
1967	585.9	486.9	548.7				826.6
1968	699.9	499.8	588.7				932.3
1969	769.9	577.6	861.8				984.1
1970	834.4	639.0	884.4			334.7	1,084.9
1971	873.8	750.4	926.3			435.1	1,163.5
1972	875.8	944.2	894.9	286.5		492.2	1,140.8
1973	898.4	948.0	799.5	302.9		522.8	1,222.5
1974	1,043.5	884.2	983.5	342.8		699.0	1,437.7
1975	972.2	919.6	1,060.3	376.4		736.8	1,525.9
1976	1,167.0	894.7	1,048.0	337.4		822.9	1,439.4
1977	1,163.7	914.3	1,229.8	379.6		874.1	1,410.9
1978	1,186.2	983.5	1,151.1	378.1		904.9	1,423.7
1979	1,252.3	1,120.7	1,116.8	437.2			1,499.1
1980	1,450.3			499.9			1,668.2

Définitions: Canada: introduction par effraction (tous genres d'édifices). **Australie:** introduction par effraction. **Angleterre, Pays de Galles:** cambriolage (simple et aggravé) dans une résidence et dans un autre édifice: total des cambriolages. **France:** cambriolages de tous genres de lieux. **É.-U.:** cambriolage.

II. Disposition et "décantation" des affaires

Peu de citoyens ou de personnes en autorité sont conscients du nombre d'infractions réglées par les citoyens, la police et les avocats hors du cadre judiciaire. Toutefois, des études poussées sur la réaction du public à la criminalité et sur la façon dont la police et les tribunaux disposent des affaires criminelles ont permis d'en arriver aux conclusions suivantes:

- un grand nombre d'infractions ne sont pas connues de la police;
- seule une partie des infractions connues de la police font l'objet d'une accusation ou d'une arrestation;
- un grand nombre de poursuites sont abandonnées ou retirées avant le procès;
- la plupart des affaires soumises aux tribunaux aboutissent à une déclaration de culpabilité et la majorité des accusés plaident coupable avant la fin des procédures.

Le DIAGRAMME B illustre ce processus de "décantation" survenant aux diverses étapes du système de justice pénale, en utilisant comme exemple l'introduction par effraction. Comme le démontre ce tableau, la police ne connaît pas toutes les infractions commises; le nombre d'accusations portées est inférieur au nombre d'infractions commises; et le nombre de condamnations obtenues est inférieur au nombre d'accusations portées.

Le TABLEAU 8 compare le taux de "décantation" entre divers pays pour les infractions de vol qualifié et de cambriolage et démontre des taux de décantation relativement comparables entre les étapes du rapport de l'infraction et du dépôt d'une accusation. En ce qui concerne les vols qualifiés, l'Angleterre et le Pays de Galles ont un taux plus élevé que tous les autres pays, à l'exception du Japon. Au Japon et aux Pays-Bas, les procureurs du ministère public ont le pouvoir de décider si l'intérêt public exige la poursuite des procédures. Étant donné que les policiers, et parfois les agents de probation et les victimes sont présents lors des réunions tenues afin de prendre cette décision, la police finit par connaître le genre d'affaires auxquelles les procureurs du ministère public ne donnent pas suite; par conséquent, elle aura tendance à ne pas enregistrer ces genres d'infractions. Cela contribue à expliquer à la fois le rapport élevé entre les accusations et les infractions, ainsi que le taux relativement bas d'infractions. En ce qui a trait aux taux, les données disponibles ne permettent pas de déterminer la proportion d'affaires abandonnées parce qu'on ne peut identifier les contrevenants et celles qui le sont en raison de la discrétion exercée par les policiers et les procureurs de la poursuite. Le DIAGRAMME C illustre sous forme graphique les données du TABLEAU 8.

Les TABLEAUX 9 et 10 démontrent l'augmentation importante des condamnations pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et pour les actes criminels au Canada au XX[e] siècle. Comme on l'a mentionné dans le document, la plus grande partie de cette augmentation est due à la première catégorie et, en ce qui concerne les actes criminels, aux infractions à la propriété sans violence. L'étude de ces tableaux ainsi que du DIAGRAMME B et du TABLEAU 8 vient confirmer que le public n'est pas en mesure de constater comment sont prises d'importantes décisions concernant l'application de la loi, ces décisions du reste n'étant généralement pas assujetties à des dispositions précises de la loi ou à un mécanisme de révision.

Le DIAGRAMME D illustre sous forme graphique les données du TABLEAU 10 au sujet des taux de condamnations pour meurtre, vol qualifié et vol par effraction.

Le TABLEAU 11 illustre un phénomène identique en Australie, en Angleterre, au Pays de Galles et en France, en fonction soit de l'utilisation d'une procédure d'accusation ou d'une procédure plus sommaire (généralement utilisée pour les infractions moins graves).

DIAGRAMME B

"DÉCANTATION" DES AFFAIRES DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

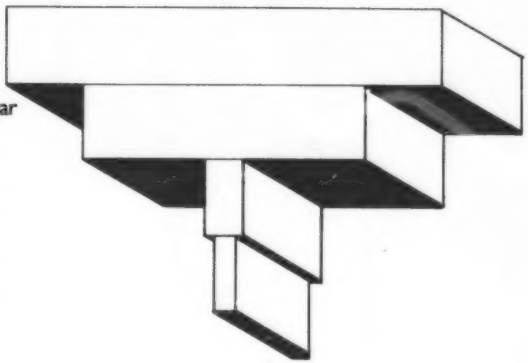
Ce diagramme illustre le cheminement des poursuites à l'égard des cas d'introduction par effraction, à travers les trois étapes principales du système de justice pénale. Étant donné qu'il n'existe pas de données nationales sur les victimes de la criminalité pour quelque infraction que ce soit, on a procédé à une estimation des taux d'introduction par effraction puisqu'il s'agit d'une infraction grave relativement fréquente qui a fait l'objet d'études en Colombie-Britannique et en Ontario. Les taux peuvent différer pour d'autres provinces au Canada. Les différentes largeurs de ce diagramme indiquent le nombre relatif d'infractions traitées aux diverses étapes du système.

Total des introductions par effraction (estimé à partir d'une enquête auprès de victimes)

3/5 de toutes les introductions par effraction sont déclarées à la police

1/10 de toutes les introductions par effraction entraînent une accusation (1/6 de toutes celles qui sont déclarées à la police)

1/17 de toutes les introductions par effraction entraînent une condamnation (3/5 de toutes les infractions ayant entraîné une accusation)



Il n'existe pas de données permettant d'évaluer la proportion des condamnations qui ont valu une sentence d'emprisonnement à l'auteur du délit; toutefois, il semblerait que 2/5 des contrevenants trouvés coupables d'introduction par effraction se voient imposer ce genre de sentence.

La disposition finale d'une infraction ou le sort réservé à un contrevenant constituent l'aboutissement d'une longue suite de décisions prises par les victimes, la police, le ministère public et les juges.

Il en résulte qu'un nombre relativement restreint d'affaires entraînent une condamnation et qu'un petit nombre de contrevenants sont emprisonnés en

comparaison du nombre total d'infractions commises, même dans le cas d'une infraction relativement sérieuse comme l'introduction par effraction.

La disposition d'un grand nombre d'affaires, en somme, intervient au stade initial du processus suite aux décisions prises soit par les victimes, la police ou le ministère public.

Le taux de commission d'infractions est assez élevé dans notre société. Des études canadiennes auprès de jeunes qui admettaient avoir commis des infractions indiquent que 60% à 90% de tous les jeunes ont commis au moins une infraction dans une année donnée (pour la plupart des infractions mineures). Des recherches faites aux États-Unis donnent à penser qu'il en irait de même pour les adultes.

TABLEAU 8

TAUX DE VOLS QUALIFIÉS ET DE CAMBRIOLAGES POUR 100,000 HABITANTS: PERSONNES ACCUSÉES PAR RAPPORT AUX INFRACTIONS CONNUES: QUELQUES PAYS: ANNÉE RÉCENTE

	VOL QUALIFIÉS			CAMBRIOLAGES		
	A Infractions connues	B Personnes accusées	A:B	A Infractions connues	B Personnes accusées	A:B
Canada[a] 1973	91.9	29.4	1:0.3	1,382.0	160.6	1:0.1
Australie 1979	25.5	8.3	1:0.3	1,123.2	138.5	1:0.1
Angleterre-Pays de Galles 1979	25.4	14.0	1:0.6	1,116.8	157.2	1:0.1
France 1980	9.0	2.8	1:0.3	512.0	81.8	1:0.2
Japon 1979	1.8	1.6	1:0.8			
Pays-Bas[b]						
E.-U. 1977	187.1	56.6	1:0.3	1,410.9	210.0	1:0.2

Notes: Une personne peut être accusée de plusieurs infractions et vice versa.

a. Alberta et Québec exclus.
b. Aux Pays-Bas en 1979, il y a eu 4,450.1 infractions et 1,402.8 accusations pour toutes les infractions, soit un rapport de 1:0.3.

DIAGRAMME C

PERSONNES ACCUSÉES PAR RAPPORT AUX INFRACTIONS CONNUES

Vol qualifié et cambriolage: quelques pays

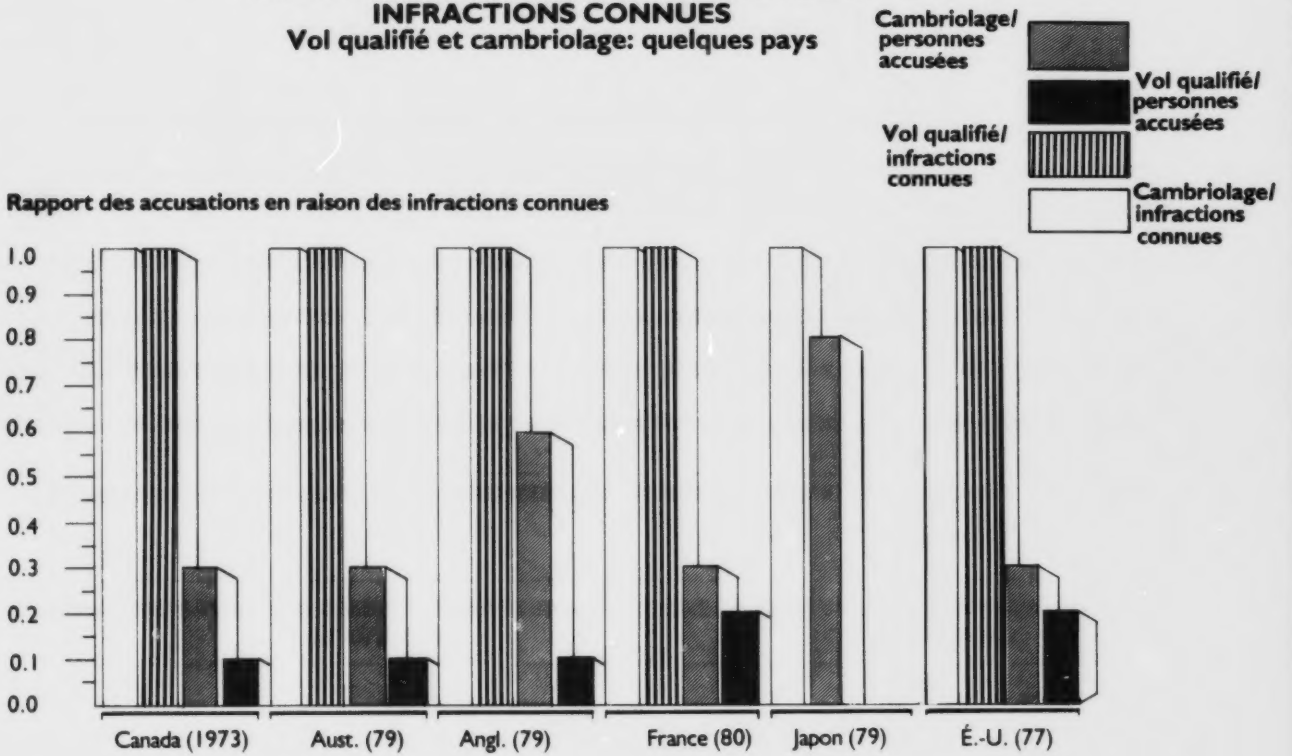


TABLEAU 9

CONDAMNATIONS POUR ACTES CRIMINELS ET INFRACTIONS SOMMAIRES, PERSONNES ÂGÉES DE 16 ANS ET PLUS, ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1890- 1973

	Actes criminels[a,b]		Infractions sommaires[a,c]	
Année	Nombre de condamnations[c]	Taux	Nombre de condamnations	Taux
1890	3,340	69.9	34,606	724.1
1900	4,853	91.6	35,885	676.9
1910	10,327	147.8	91,203	1,305.1
1920	15,088	176.3	138,424	1,617.9
1930	28,457	278.8	308,759	3,024.7
1940	46,723	410.5	456,109	4,007.6
1950	42,624	310.9	1,183,991	8,634.7
1960	64,707	362.1	1,106,532	6,192.1
1970	75,334	544.2	1,451,943	10,488.6
1973[d]	72,430	505.5	1,384,017	9,658.4

Notes: a. Alberta et Québec exclus pour 1970 et 1973. Les chiffres antérieurs à 1951 ne comprennent pas Terre-Neuve.

b. Jusqu'en 1948, les statistiques relatives aux actes criminels étaient fondées sur les infractions et l'on n'avait pas de données satisfaisantes sur le nombre de personnes condamnées. Pour les années 1950 à 1970, on possède les données suivantes sur le nombre de personnes condamnées par rapport aux actes criminels.

	Nombre de personnes	Taux
1950	31,385	228.9
1960	35,443	198.3
1970	45,880	215.8

c. Les infractions sommaires comprennent les infractions commises par des jeunes contrevenants, mais pas les infractions de stationnement.

d. Après 1973, les données relatives aux condamnations pour actes criminels ne sont pas disponibles.

TABLEAU 10

CONDAMNATIONS DE PERSONNES ÂGÉES DE 16 ANS ET PLUS, POUR CERTAINES INFRACTIONS POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1890-1980

	Meurtre		Viol		Vol qualifié		Cambriolage	
	Nombre de condamnations		No.	Taux	No.	Taux	No.	Taux
1890	28	0.6			42	0.9	234	4.9
1900	21	0.4			85	1.6	322	6.1
1910	49	0.7			99	1.4	844	12.1
1920	69	0.8			237	2.8	2,073	24.2
1930	68	0.7			435	4.3	4,212	41.3
1940	60[a]	0.5	26[a]	0.2	541	4.8	6,136	53.9
1950	103	0.8	37	0.3	776	5.7	7,295	53.2
1960	61	0.3	55	0.3	1,239	6.9	13,445	75.2
1970[b]	108	0.8	43	0.3	1,021	7.4	12,241	88.4
1980[c]								

Notes: a. Pour 1941.
b. Excluant l'Alberta et le Québec.
c. Données sur les condamnations non disponibles pour 1980.

DIAGRAMME D

CONDAMNATIONS DE PERSONNES ÂGÉES DE 16 ANS ET PLUS
CANADA: QUELQUES INFRACTIONS: TAUX/100,000

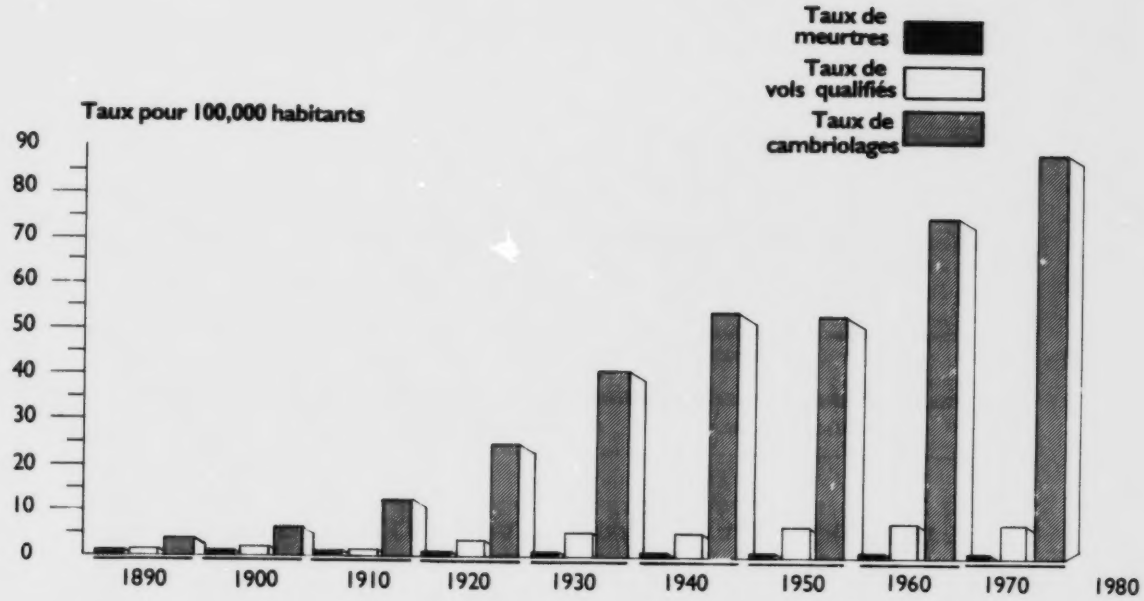


TABLEAU 11

CONDAMNATIONS POUR ACTES CRIMINELS ET INFRACTIONS SOMMAIRES ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: 1900, 1960, ANNÉE RÉCENTE

		Actes criminels		Infractions sommaires	
	Année	Nombre('000)	Taux	Nombre('000)	Taux
Canada	1900	4	91.6	35[a]	676.9
	1960	64	362.1	1,107	6,192.0
	1973	72	505.5	1,384	9,658.4
Australie	1900	13[b]	349.5	113[c]	3,016.4
	1960	65	642.1	671	6,538.5
	1971	130	1,010.5	853	6,600.5
Angleterre-Pays de Galles	1966	232[d]	484.4	1,213[e]	2,523.3
	1978	424	863.4	1,509	3,073.3
France[d]	1900	189[f]	492.1	441[g]	1,147.3
	1966	261	535.1	5,577	11,392.3
	1976	460	871.0	9,355	17,714.5

Notes: a. Procédure sommaire.
b. Condamnations pour infractions contre la personne, la propriété, pour faux et fausse monnaie.
c. Infractions contre l'ordre public et infractions mineures.
d. Condamnations pour actes criminels.
e. Condamnations pour infractions sommaires.
f. Activité des tribunaux correctionnels.Comprend les personnes condamnées, y compris les Cours d'assises pour l'année 1900.
g. Activité des tribunaux de police. Comprend les personnes condamnées pour l'année 1900.

III. Recours à l'emprisonnement et nature de l'incarcération

Les deux principaux indices du recours à l'emprisonnement sont le nombre moyen de détenus et la période d'incarcération de chacun de ces détenus. Malheureusement, aucune méthode fiable ne permet de comparer la durée des emprisonnements ou le nombre d'admissions dans les institutions. Tout comme le chômage est mesuré par le taux de personnes sans emploi un jour donné, la population carcérale sera calculée ici selon la moyenne du nombre quotidien de détenus adultes par 100,000 habitants. Ceci permet de mesurer le recours moyen à l'emprisonnement plutôt que le nombre de personnes emprisonnées au cours de diverses périodes.

Le TABLEAU 12 indique que les amendes restent la principale solution de rechange à l'incarcération et constituent de loin la sanction la plus courante imposée par les tribunaux. Ces dernières années, on a commencé à utiliser d'autres méthodes, plus particulièrement la probation, mais de façon moins répandue que les amendes et ce, pour tous les genres d'infractions. En 1973, le taux des sentences de probation était de 67.0 pour les actes criminels, de 40.4 pour les infractions relatives aux véhicules à moteur et de 155.5 pour les autres infractions sommaires. Au cours de ce siècle, la majeure partie de l'augmentation des amendes était due à des infractions relatives aux véhicules à moteur, le taux d'amendes étant de 7,495.4 sur un total possible de 9,269.9.

Comme le démontre le TABLEAU 13, environ une personne sur mille était incarcérée en moyenne chaque jour au Canada en 1980, tout comme en 1890. Ces 23,000 personnes sont principalement des hommes jeunes. Plus de 3,000 d'entre eux sont détenus avant leur procès dans des prisons administrées par les provinces. Dix mille autres purgent leur peine dans des prisons provinciales et 10,000 dans des pénitenciers fédéraux.

Le TABLEAU 14 expose les indices d'infractions à la propriété et contre la personne, ainsi que les taux de personnes détenues dans des prisons pour adultes, par province et par territoire. Comme on peut le constater, des taux de criminalité élevés correspondent généralement à des taux d'incarcération plus élevés.

Dans le TABLEAU 15, on a réparti le recours à l'incarcération selon les provinces ou territoires canadiens en fonction des changements survenus depuis la dernière décennie. L'augmentation rapide du recours à l'incarcération en Saskatchewan et à Terre-Neuve est compensée au plan national par une diminution en Colombie-Britannique. Le DIAGRAMME E illustre cette répartition géographique. On peut constater en substance que les taux d'infractions avec violence et les taux d'incarcération sont plus élevés à mesure qu'on se déplace vers l'ouest et le nord du Canada.

Le TABLEAU 16 fait la comparaison des tendances du recours à l'emprisonnement dans certains pays. Ces tendances sont restées relativement stables en France et au Canada; elles ont augmenté aux États-Unis et elles ont diminué au Japon et aux Pays-Bas. Le taux d'incarcération en Angleterre et au Pays de Galles s'est accru au cours des deux dernières décennies, renversant ainsi une tendance antérieure. Bien que la tendance à la baisse ait été constante aux Pays-Bas au cours de ce siècle, certaines indications récentes permettent de penser que l'augmentation des infractions avec violence pourrait la modifier de façon marginale.

Le TABLEAU 17 indique, pour certains pays, la répartition entre l'emprisonnement comme sentence et la détention préalable au procès ou à la sentence. Le DIAGRAMME F illustre ces taux relatifs sous forme graphique.

Le TABLEAU 18 démontre que les taux de probation et de libérations conditionnelles varient substantiellement d'un pays à l'autre. Selon la tendance générale, plus de personnes sont en probation ou en libération conditionnelle lorsqu'il y a plus de détenus. Cela est vrai à la fois dans le temps et pour les pays retenus. Au Canada, certaines provinces recourent de plus en plus à la probation au point qu'en Ontario par exemple, il y a quatre fois plus de personnes en probation que de détenus.

Le TABLEAU 19 compare les données relatives aux vols qualifiés, aux cambriolages et à l'incarcération pour le Canada et certains autres pays. Les mêmes tendances semblent se dessiner: des taux élevés de vols qualifiés et de cambriolages s'accompagnent de taux élevés d'incarcération.

Au TABLEAU 20, on compare les peines d'emprisonnement imposées pour vol qualifé et pour vol simple, au Canada, en 1964 et 1973. Le déclin des sentences d'emprisonnement pour vol confirme une tendance amorcée depuis un siècle, puisque 80% des condamnations pour vol entraînaient une peine d'emprisonnement en 1880, soit quatre fois plus qu'en 1973.

Le TABLEAU 21 confirme ce dernier point, en démontrant la proportion croissante des détenus des pénitenciers fédéraux qui purgent des sentences pour des infractions avec violence, par opposition aux infractions à la propriété. Le DIAGRAMME G illustre ces données sous forme graphique. Il est également intéressant de constater le déclin du pourcentage d'admissions pour des condamnations en vertu du Code criminel, compte tenu de l'importante augmentation des condamnations en vertu de la Loi sur les stupéfiants, de l'introduction de la libération conditionnelle en 1960 et, une décennie plus tard, de la surveillance obligatoire.

TABLEAU 12

TOTAL DES CONDAMNATIONS ET SENTENCES POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1900 ET 1973

	1900		1973[b]	
	Nombre de condamnations	Taux	Nombre de condamnations	Taux
Total des condamnations	41,653[a]	785.8	1,462,714	9,755.1
Mort	9	0.2	1	
Pénitencier	539	10.2	1,718	12.0
Maison de correction	256	4.8	1,011	7.1
Amende ou prison[c]	35,049	661.2	1,328,360	9,269.9
Autres sentences[d]	4,130	77.9	91,602	639.2

Notes: a. 1669 condamnations sans détails (Yukon).
b. À l'exclusion de l'Alberta et du Québec pour les sentences et le nombre d'habitants.
c. En 1973, les taux d'emprisonnement et d'amende étaient respectivement de 220.4 et de 9,049.6. Les amendes et l'emprisonnement n'ont pas été séparés statistiquement en 1900.
d. La probation est incluse dans les autres sentences, bien qu'elle n'existait pas en 1900. Le taux était cependant de 262.9 en 1973.

TABLEAU 13

PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES À LA FIN DE L'ANNÉE; ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1890 À 1980

Incarcération

Année	Nombre de personnes	Taux	Année	Nombre de personnes	Taux
1890[a]	4,424	91.5	1955	15,059	95.9
1900	4,339	81.9	1960	16,240	96.5
1910			1965	20,097	102.3
1920			1970	19,233	90.3
1930	11,223	109.9	1975	19,860	87.5
1940	12,198	107.2	1980	22,941	96.9
1950	13,655	99.6			

Notes: Généralités: les données de 1955 à 1980 ne concernent que les adultes; elles comprennent les pénitenciers, les prisons, les maisons de correction et certains lieux de détention; les données de 1930 et 1940 ne comprennent pas les lieux de détention; les données de 1891 et 1901 ne comprennent pas les maisons de correction.

a. 1891.

TAUX D'INFRACTIONS CONTRE LA PROPRIÉTÉ, D'INFRACTIONS AVEC VIOLENCE ET DE PERSONNES ADULTES INCARCÉRÉES, POUR 100,000 HABITANTS; 1978 OU 1980

Province	Population ('000) 1978	Infractions à la propriété[a] 1978	Infractions avec violence[b] 1978	Personnes détenues dans des prisons pour adultes[c] 1980
1. Alberta	2,013	4,706.3	101.2	141.0
2. Manitoba	1,032	4,637.7	102.9	123.8[d]
3. Saskatchewan	959	4,060.1	62.7	123.4
4. Colombie-Britannique	2,569	6,190.9	128.6	111.6
5. Nouvelle-Écosse	847	2,991.5	59.2	99.2
6. Nouveau-Brunswick	701	2,506.8	32.2	96.7
7. Ontario	8,502	4,333.7	75.6	86.7
8. Ile-du-Prince-Édouard	123	2,278.0	16.3	85.4[e]
9. Québec	6,283	3,421.5	172.7	81.6
10. Terre-Neuve	573	2,386.5	19.5	73.7[f]
Territoires du Nord-Ouest	43	7,935.5	165.9	389.4
Yukon	22	9,433.1	147.5	304.0
CANADA	23,671	4,178.0	106.7	96.9

Notes: a. Les infractions à la propriété comprennent l'introduction par effraction, le vol de véhicule automobile et les vols de plus et de moins de 200$.

b. Infractions avec violence: homicide, tentative de meurtre, blessures, viol et vol qualifié.

c. Comprend les personnes détenues dans les prisons administrées par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux de chaque province. La part fédérale de ce taux est calculée d'après le nombre de détenus par province de résidence au moment de la sentence.

d. Comprend les lieux de détention.

e. Comprend certains lieux de détention.

f. Chefs d'accusation calculés d'après les registres plutôt qu'en nombre réel.

TABLEAU 15

ÉVOLUTION DES TAUX DE PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES POUR 100,000 HABITANTS: PROVINCES OÙ LA SENTENCE A ÉTÉ PRONONCÉE: 1970 ET 1980

Province	1970	1980	Évolution
1. Alberta	127.8	141.0	13.2
2. Manitoba	103.7	123.8	20.1
3. Saskatchewan	78.2	123.4	45.2
4. Colombie-Britannique	145.6	111.6	-34.0
5. Nouvelle-Écosse	76.5	99.2	22.7
6. Nouveau-Brunswick	77.2	96.7	19.5
7. Ontario	89.8	86.7	-3.1
8. Ile-du-Prince-Édouard	87.3	85.4	-1.9
9. Québec	65.2	81.6	16.4
10. Terre-Neuve	42.8	73.7	30.9
Territoires du Nord-Ouest	242.4	389.4	147.0
Yukon	347.1	304.0	-43.1
CANADA	89.8	96.9	7.1

Note: La catégorie des personnes détenues dans les prisons pour adultes de la province où la sentence a été prononcée comprend les personnes détenues dans les prisons administrées par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Dans le cas des pénitenciers fédéraux, les taux sont exprimés en fonction de la province de résidence au moment de la sentence.

DIAGRAMME E

CARTE DU CANADA INDIQUANT LE TAUX DE PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES POUR 100,000 HABITANTS: RÉGIONS GÉOGRAPHIQUES: 1980

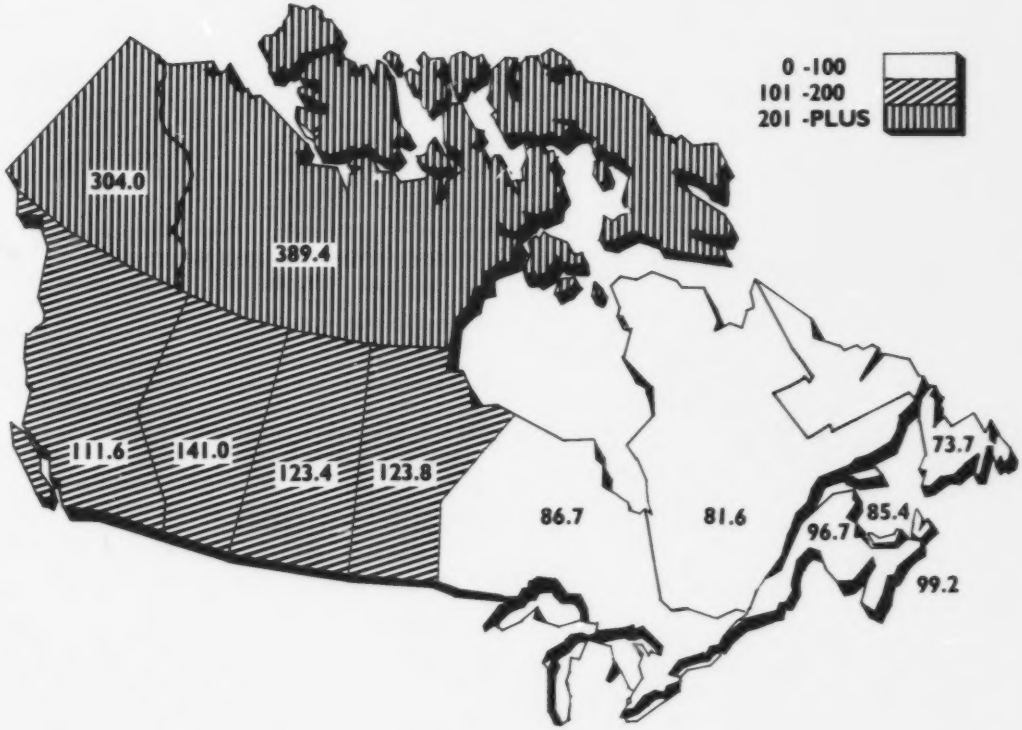


TABLEAU 16

TAUX DE PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: 1900, 1960, 1970 ET ANNÉE RÉCENTE

	1900	1960	1970	Année récente
Canada	81.9	96.5	90.3	96.9 (1980)
Australie	52.9	77.9	90.0	63.3 (1980)
Angleterre-Pays de Galles	81.7	58.1	80.2	85.1 (1980)
France	64.9	61.6	59.5	66.7 (1980)
Japon		77.2	46.0	43.0 (1978)
Pays-Bas	143.3	28.3	17.7	24.6 (1978)
É.-U.	128.8[a]	192.9	175.8	207.3 (1978)

Note: Généralités: L'évaluation de la population journalière moyenne est généralement faite sur la base de l'année civile, ou à la fin de l'exercice financier, ou suivant une projection à partir du recensement.

a. 1890.

TABLEAU 17

TAUX DES PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES ET EN DÉTENTION PRÉALABLE, POUR 100,000 HABITANTS; QUELQUES PAYS: 1978,1979 OU 1980

	Année	Personnes détenues dans les prisons pour adultes[a]	Détention préalable	Condamnations
Canada	(1980)	96.9	12.4[b]	84.5
Australie	(1979)	67.4[c]	8.1	59.3
Angleterre-Pays de Galles	(1980)	85.1	9.0	76.1
France	(1980)	66.7	26.5	40.2
Japon	(1978)	43.0	7.8	35.2
Pays-Bas	(1978)	24.6	10.8	13.8
É.-U.	(1978)	207.3	32.8	174.5

Notes: Généralités: Le chiffre des personnes détenues dans les prisons pour adultes comprend toutes les incarcérations relevant des gouvernements fédéral, provinciaux, locaux ou des états.
"Détention préalable" signifie dans la plupart des pays la détention des personnes non condamnées qui attendent leur procès.

a. Le taux des personnes détenues dans les prisons pour adultes comprend la détention préalable,dont le taux est de 12.4 au Canada, le taux de détention à la suite de procès qui est de 84.5 et le taux de personnes détenues dans les prisons pour adultes qui est de 96.9.

b. "Détention préalable" désigne les personnes qui attendent leur procès ou leur sentence.

c. Le nombre de détenus ne comprend pas les personnes détenues dans les postes de police ou les lieux de détention servant principalement avant les procès.

DIAGRAMME F

TAUX DE PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES ET DÉTENTION PRÉALABLE, POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: ANNÉE RÉCENTE

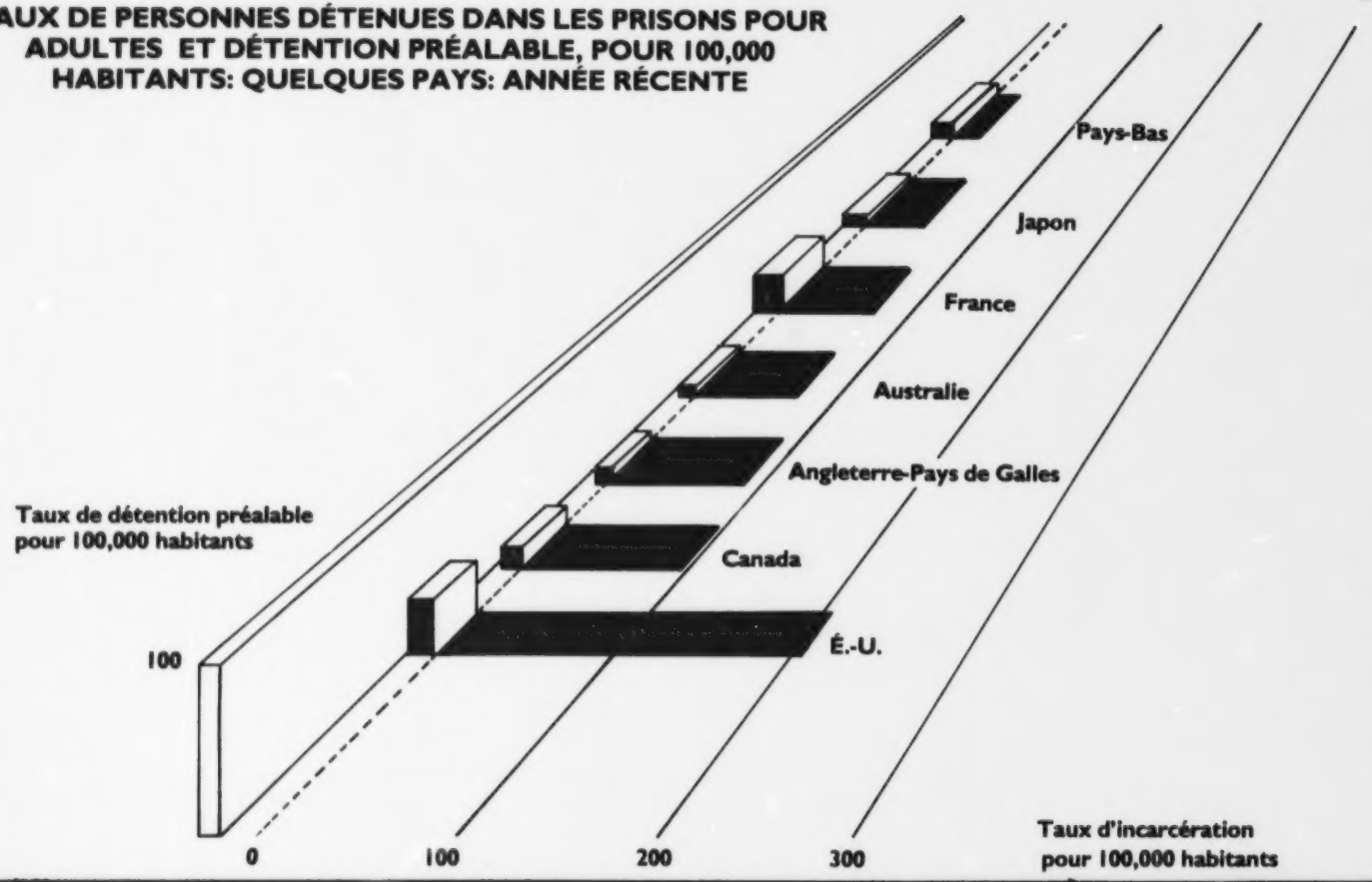


TABLEAU 18

TAUX DE PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES, EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE ET PROBATION, POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: ANNÉE RÉCENTE

	Personnes détenues dans les prisons pour adultes[a]		Probation[a]		Libération conditionnelle[a]	
Canada	96.9	(1980)	241.2	(1980)	28.6	(1980)
Australie	67.4	(1979)	137.0	(1978)	29.8	(1978)
Angleterre-Pays de Galles	85.1	(1980)	149.8	(1978)	64.0	(1978)
France	66.7	(1980)	124.6	(1979)	8.8	(1979)
Japon	43.0	(1978)	19.2	(1976)	5.7	(1976)
Pays-Bas[b]	24.6	(1978)				
É.-U.	207.3	(1978)	444.0	(1976)	79.4	(1976)

Notes: a. Moyenne journalière approximative.
b. On ne possède pas de données sur la probation et sur les libérations conditionnelles puisqu'elles sont calculées en fonction des admissions plutôt que de la moyenne journalière.

TABLEAU 19

TAUX DE CAMBRIOLAGES ET DE VOLS QUALIFIÉS ENREGISTRÉS PAR LA POLICE, ET PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS POUR ADULTES, POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: ANNÉE RÉCENTE

	Vols qualifiés 1979	Cambriolages 1979	Personnes détenues dans les prisons pour adultes
Canada	88.3	1,252.3	96.9
Australie	25.5	1,120.7	67.4
Angleterre-Pays de Galles	25.4	1,116.8	85.1
France	9.4	437.2	66.7
Japon	1.8		43.0
Pays-Bas		904.9	24.6
É.-U.	212.1	1,423.7	207.3

TABLEAU 20

TAUX D'INCARCÉRATION PAR RAPPORT AUX CONDAMNATIONS: CANADA: 1964-1973

	Vols qualifiés	Vols
Année	Taux d'incarcération	Taux d'incarcération
1964	89	33
1966	85	29
1968	90	29
1970	90	23
1972	88	21
1973	87	21

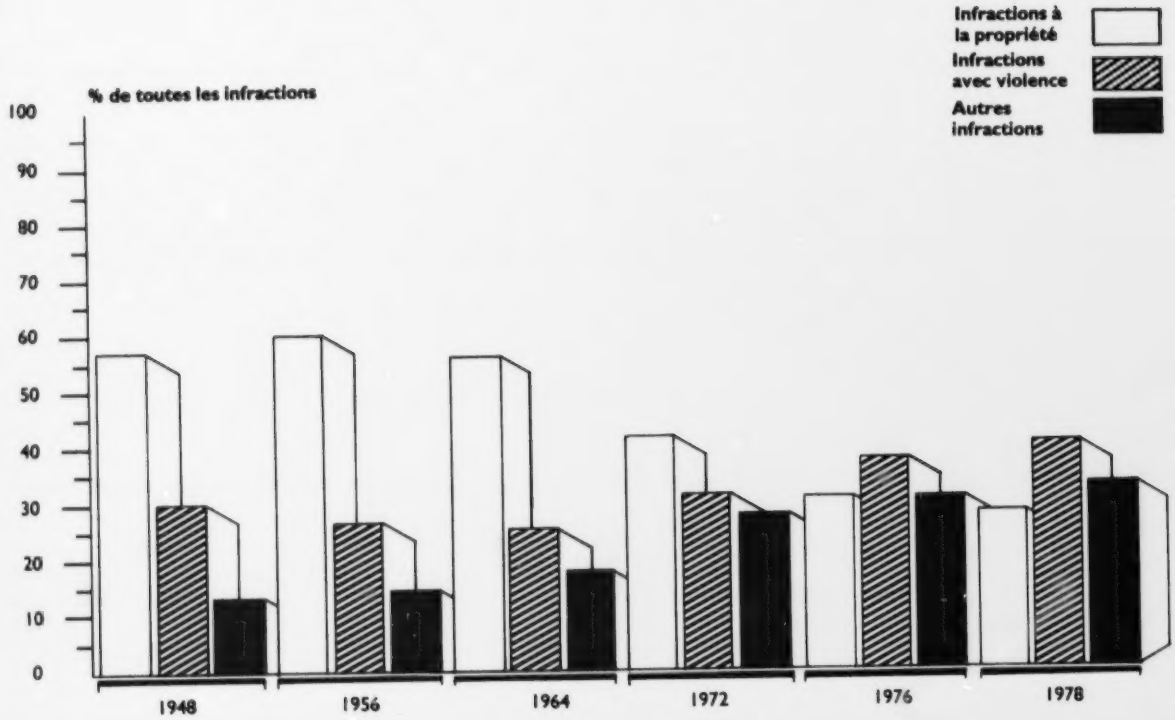
GENRE D'INFRACTIONS GRAVES: HOMMES INCARCÉRÉS AUX INSTITUTIONS PÉNITENTIAIRES FÉDÉRALES: 1948-1978

Genre d'infractions graves		Incarcérations durant l'année								
		1948	1952	1956	1960	1964	1968	1972	1976	1978
Total	No.	1,547	1,806	2,363	3,332	3,816	3,433	4,162	4,408	4,663
	%	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
Code criminel		1,472 (95)	1,703 (94)	2,189 (93)	3,088 (93)	3,527 (92)	3,191 (93)	3,426 (82)	3,351 (76)	3,549 (76)
Violence		459 (30)	443 (25)	603 (26)	882 (26)	962 (25)	1,009 (29)	1,288 (31)	1,671 (38)	1,865 (40)
Propriété		879 (57)	1,129 (63)	1,427 (60)	1,958 (59)	2,189 (57)	1,788 (52)	1,713 (41)	1,388 (31)	1,322 (28)
Autres, Code criminel		134 (9)	131 (7)	159 (7)	248 (7)	376 (10)	394 (11)	425 (10)	292 (7)	362 (8)
Autres lois fédérales		75 (5)	103 (6)	174 (7)	244 (7)	289 (8)	242 (7)	736 (18)	1,056 (24)	1,113 (24)
Loi sur les stupéfiants		57 (4)	79 (4)	115 (5)	157 (5)	100 (3)	130 (4)	304 (7)	421 (10)	431 (9)
Violation des conditions de libération conditionnelle		5 (0)	10 (1)	28 (1)	43 (1)	169 (4)	97 (3)	406 (10)	584 (13)	646 (14)

Note: La fin de l'exercice financier (31 mars) pour 1968 et les années antérieures. Fin de l'année civile (31 décembre) pour 1970 et les années suivantes. Violations des conditions de libération conditionnelle pour les années 1948 à 1956 désignent des violations de permission d'absence.

DIAGRAMME G

INCARCÉRATION PAR GENRE D'INFRACTIONS
HOMMES: CANADA: 1948 - 1978



IV. Dépenses encourues pour l'administration du système de justice pénale et nombre de personnes employées

Le GRAPHIQUE H illustre la croissance rapide des dépenses publiques au cours des dernières décennies pour le système canadien de justice pénale, encore que l'inflation soit responsable d'une bonne partie de cette augmentation.

Le TABLEAU 22 et le DIAGRAMME I exposent les dépenses afférentes au système de justice pénale au Canada pour la dernière année disponible. La plus grande partie de ces dépenses est affectée à la police, situation commune au Canada et aux États-Unis. En 1979-1980, plusieurs milliards de dollars ont été dépensés au Canada pour les services policiers, une partie importante de cette somme étant consacrée au salaire des policiers. On dépensait en moyenne $35,000.00 par policier, pour un total de 60,000 policiers. Environ un milliard de dollars ont été dépensés pour le système correctionnel. Par contre, l'argent consacré par le gouvernement fédéral aux contrevenants en milieu communautaire représentait moins de 10 millions de dollars, ou $1,500.00 par contrevenant par année.

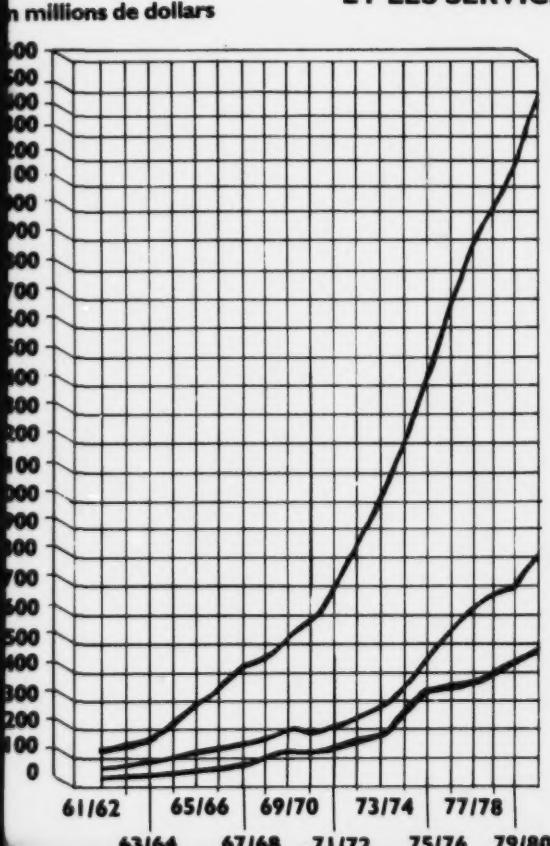
Le TABLEAU 23 démontre que le nombre d'employés dans le système de justice criminelle, par catégories statistiques, a considérablement augmenté de 1900 à nos jours. Cette croissance s'est cependant limitée à la police et au système correctionnel. Le taux proportionnel des juges et des avocats n'a pas changé au Canada, bien qu'il ait augmenté aux États-Unis. On a par ailleurs assisté à une augmentation très importante du nombre d'avocats au Canada. Les programmes communautaires de correction représenteraient une proportion négligeable du total, même si les chiffres étaient disponibles pour l'année 1980. Dans la plupart des pays, on a assisté à une augmentation substantielle du recours aux services privés de sécurité et à l'assurance, au cours des deux dernières décennies.

Le TABLEAU 24 illustre la croissance des forces policières au Canada au cours de ce siècle. Le TABLEAU 25 démontre une augmentation semblable dans les pays retenus, mais reflète également des variations substantielles dans le nombre de policiers par habitant. La France semble avoir près de 50% plus de policiers que le Canada, tandis que le taux est légèrement plus élevé aux États-Unis.

Le TABLEAU 26 démontre que le personnel des institutions pénitentiaires a augmenté plus vite que la population carcérale au Canada au cours des dernières années. Le TABLEAU 27 démontre la proportion relativement faible des ressources correctionnelles qui sont consacrées aux solutions de rechange de nature communautaire, malgré une croissance générale du nombre d'agents de probation et de fonctionnaires des libérations conditionnelles. Au Canada, les contrevenants vivant en liberté représentent 2/3 du nombre total des personnes sous contrôle correctionnel, mais 1/8 seulement des employés du système correctionnel sont chargés de leur supervision.

DIAGRAMME H

DÉPENSES ENCOURUES POUR LA POLICE, LES TRIBUNAUX ET LES SERVICES CORRECTIONNELS: CANADA: 1961 À 1980



Police

Services correctionnels

Tribunaux

Notes: Les chiffres sont exprimés en dollars courants et non en dollars constants. L'augmentation dans les montants totaux tient à l'inflation dans une proportion de 2/3 à 3/4.

Les dépenses de la police étant exprimées en chiffres bruts, il y a toujours surestimation. En effet, les recettes fédérales provenant des contrats conclus avec les provinces et les municipalités pour les services de police rendus par la G.R.C. ainsi que les transferts provinciaux aux municipalités pour les services de police, ne sont pas déduits du total.

Avant 1971, les dépenses municipales pour la police, les tribunaux et les services correctionnels n'étaient pas présentées séparément. Depuis 1971, les dépenses de police sont indiquées séparément, ce qui permet de constater qu'elles représentent toujours au moins 95% des dépenses municipales en matière de justice criminelle. Les 5% restant sont absorbés par les tribunaux dans presque toutes les municipalités, sauf en Nouvelle-Écosse ou une partie de cette somme est affectée aux services correctionnels.

Si l'on comparait les dépenses pour la période allant de 1971/72 à 1980/81, les taux de croissance des dépenses dans les trois principaux secteurs du système seraient sensiblement les mêmes, soit une augmentation d'environ 270% pour le secteur policier, d'environ 203% pour les tribunaux et d'environ 280% pour les services correctionnels.

TABLEAU 22

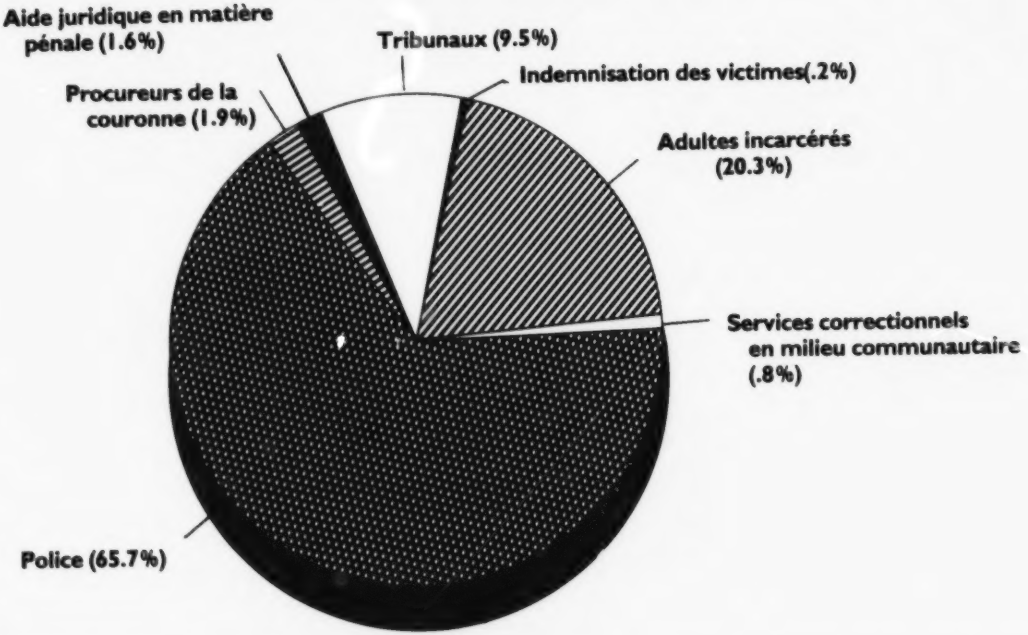
DÉPENSES MOYENNES PER CAPITA POUR LES PROGRAMMES DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE: CANADA: 1977/78

Programmes	$Millions	%	$ Per Capita
Police	1,718	65.6	73.60
Procureurs de la couronne	51	1.9	2.20
Aide juridique en matière pénale	43	1.6	1.86
Tribunaux	248	9.5	10.61
Indemnisation des victimes d'actes criminels	6	.2	.27
Services correctionnels pour adultes[a]	551	21.1	23.62
TOTAL	2,617	100%	112.16

a. Les services correctionnels pour adultes comprennent les "adultes incarcérés" (20.3%) et les "services correctionnels en milieu communautaire" (0.8%).

DIAGRAMME I

MOYENNE DES DÉPENSES POUR LES PROGRAMMES DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE: CANADA: 1977/78 (EN POURCENTAGE)



PERSONNES EMPLOYÉES PAR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS; CANADA ET É.-U.: 1900 ET 1970.

CANADA					É.-U.				
Catégories recensées	1881[a]		1971		1900		1970		Catégories recensées
	Nombre de personnes	Taux	Nombre de Personnes	Taux	Nombre de Personnes	Taux	Nombre de Personnes	Taux	
Policiers	1,313	30.4	41,940	194.5	32,452[b]	42.6	591,506	288.7	Policiers et détectives-gouvernement[c]
Avocats et notaires	3,503	81.0	16,315	76.7	55,632	73.1	413,978	203.1	Avocats et juges
Juges et magistrats	146	3.4	1,260	5.9					
Gardiens et surveillants	1,542	35.7	51,220	240.9	9,876[c]	39.3	497,076	243.9	Gardiens, surveillants et portiers
Services de sécurité privés			36,525	169.1			397,000	195.0	Services de sécurité privés

Notes: a. Comprend la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile-du-Prince-Édouard, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Comprend également certains territoires intégrés par la suite à l'Alberta, à la Saskatchewan et au Labrador, mais exclut ce qu'on désigne aujourd'hui sous le nom du Yukon et Territoires du Nord-Ouest.

b. Comprend les "marshalls", les constables, les shériffs et les huissiers.

c. Approximation.

TABLEAU 24

EFFECTIFS DES FORCES POLICIÈRES ET TAUX POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: DÉCENNIES 1901 - 1980

	Recensement[a]		G.R.C.[b]		Police provinciale[c]		Police municipale[d]	
Année	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
1901	2,411	45.5	936	17.7				
1911	3,374	53.4	649	9.3				
1921	6,314	73.8	1,671	19.5				
1931	10,978	107.5	1,245	12.2			5,004	
1941	16,070	141.2	4,154	36.5			5,778	
1951	25,797	188.1	3,800	27.7	2,322		8,531	
1961	30,179	165.5	7,558[e]	42.3	2,314		15,679	
1971	38,885	180.3	11,761[e]	55.2	7,437		23,353	
1980	66,687[f]	278.8	20,289[g]	84.8	10,829[h]		35,742[h]	

Notes: a. Les "policiers et détectives" sont compris dans ces données tirées du Recensement, mais le Yukon et les T.N.-O. n'y sont pas inclus des années 1901 à 1951. Pour l'année 1901, les données relatives aux "Territoires non organisés et ceux du Nord-Ouest" ne concernent que les agglomérations.

b. Données pour 1900, 1910, 1920, 1930, 1940 et 1950.

c. Polices provinciales de Colombie-Britannique, du Québec et de l'Ontario.

d. Jusqu'en 1961, on ne comprend que les grandes villes. Ces services policiers sont calculés par région représentant 3.3 millions de personnes en 1930, 4.4 millions en 1940 et 5.2 millions en 1950.

e. Ces chiffres comprennent tous les civils et les fonctionnaires à partir de 1960 (1960 et 1970). Les chiffres correspondants pour les policiers seulement sont les suivants: 6,149 (33.5) pour 1961 et 9,917 (46.0) pour 1971.

f. Nombre de policiers tiré des données de Statistique Canada; 52,986 policiers employés à temps plein.

g. Pour l'exercice financier 1980/81, il y avait 12,888 policiers en uniforme, 1,506 constables spéciaux, 2,105 civils et 3,790 fonctionnaires.

h. Nombre total d'employés de la police, y compris 2,180 policiers provinciaux et 6,249 policiers municipaux.

TAUX DE POLICIERS POUR 100,000 HABITANTS: QUELQUES PAYS: 1900, 1960, 1970 ET ANNÉE RÉCENTE

	Année	Nombre	Taux
Canada	1900		
	1960[a]	26,189	143.6
	1970	40,295	189.2
	1979	52,646	222.4
Australie	1900[b]	6,571	150.5
	1960	15,262	148.5
	1970	20,321	162.5
	1979	30,989	214.9
Angleterre-Pays de Galles	1900	44,054	135.4
	1960	72,852	159.2
	1970	94,280	193.7
	1979	113,309	230.4
France	1900	37,977	98.8
	1960		
	1970		
	1979	177,493	332.6
Japon	1900		
	1960		
	1970		
	1980	211,004[c]	181.7
Pays-Bas	1900		
	1960		
	1970	17,587	135.7
	1979	24,333	174.0
É.-U.	1900	32,452	42.6
	1960	303,771	168.8
	1970	449,656	221.2
	1978	581,957	266.9

Notes:

Il est difficile de donner une définition de la police qui puisse valoir pour tous les pays.

La plupart des pays ont instauré des organismes gouvernementaux comme le U.S. Drug Enforcement Agency, ou les Officiers des douanes canadiennes, qui sont chargés de faire observer la loi, mais ne sont généralement pas compris dans les services policiers.

Les effectifs policiers peuvent comprendre jusqu'à 20% d'employés civils occupés à des fonctions de secrétariat ou de programmation informatique.

Les gouvernements et le secteur privé recourent aux services d'un grand nombre d'agences de sécurité privées pour un vaste éventail de fonctions allant de la sécurité dans les aéroports aux services de conciergerie.

La France et les Pays-Bas ont au moins deux services importants, ayant des fonctions semblables à celles de la police canadienne.

a. 1961.
b. 1912.
c. Effectifs autorisés.

TABLEAU 26

PERSONNEL DES PÉNITENCIERS, POPULATION CARCÉRALE: RAPPORT DÉTENUS/ PERSONNEL : CANADA: 1900/1901, 1966/67 ET 1978/79

	1900/01	1966/67	1978/79
Détenus (moyenne)	1,430	7,444	9,481
Personnel correctionnel	169[a]	3,714	7,993
Rapport Détenus/personnel	8.5:1	2.0:1	1.2:1

Note: a. Représente les employés chargés de la garde et de la surveillance des détenus.

TABLEAU 27

DÉPENSES ET PERSONNEL PAR CONTREVENANT, ET CONTREVENANTS POUR 100,000 HABITANTS: CANADA: 1977 ET É.-U., 1976, ANNÉE RÉCENTE

	Canada 1977	É.-U. 1976
Dépenses totales pour la probation et les libérations conditionnelles	58,937,000$	727,571,000$
Agents de probation et des libérations conditionnelles	2,417	36,588
Contrevenants adultes sous surveillance en milieu communautaire	57,648	1,525,705
Rapport Dépenses/Contrevenants	1,022:1$	477:1$
Rapport Contrevenants/Agents	23.9:1	41.7:1
Contrevenants adultes sous surveillance en milieu communautaire pour 100,000 habitants	248	709

Note: Les plus récentes données pour les É.-U. ont trait à l'année 1976. Il n'y a pas eu de changement important au cours des années précédentes.

ANNEXE C

Sources

TABLEAU 1: Statistique Canada (annuel), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

DIAGRAMME A: Tableau 1 (Infractions connues)

L'enquête nationale omnibus (Gallup), février 1982

TABLEAU 2: Statistique Canada (1982), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation 1980"

TABLEAU 3: Bureau fédéral de la statistique, "Statistique de l'application des règlements de la circulation"

Statistique Canada (1982), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation 1980"

TABLEAU 4: Bureau fédéral de la statistique (annuel 1960-1970), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1971-1973), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1974-1980), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (annual), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (1981), "La criminalité en France en 1980"

Japan (annual), "Japan Statistical Yearbook"

Netherlands (annual), "Statistical Year Book of the Netherlands"

F.B.I. Uniform Crime Reports (annual), "Crime in the United States"

TABLEAU 5: Bureau fédéral de la statistique (annuel 1960-1970), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1971-1973), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1974-1980), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (annual), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (1981), "La criminalité en France en 1980"

Japan (annual), "Japan Statistical Yearbook"

F.B.I. Uniform Crime Reports (annual), "Crime in the United States"

TABLEAU 6:

Bureau fédéral de la statistique (annuel 1960-1970), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1971-1973), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1974-1980), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (annual), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (1981), "La criminalité en France en 1980"

Japan (annual), "Japan Statistical Yearbook"

F.B.I. Uniform Crime Reports (annual), "Crime in the United States"

TABLEAU 7:

Bureau fédéral de la statistique (annuel 1969-1970), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1971-1973), "Statistique de la criminalité (police)"

Statistique Canada (annuel 1974-1980), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (annual), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (1981), "La criminalité en France en 1980"

Netherlands, (annual), "Statistical Year Book of the Neatherlands"

F.B.I. Uniform Crime Reports (annual), "Crime in the United States"

DIAGRAMME B:

Solliciteur général Canada (1981), "Quelques tendances de la justice pénale canadienne"

TABLEAU 8: Statistique Canada (1974), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation"

Statistique Canada (1973), "Statistique de la criminalité"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (1980), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (1981), "La criminalité en France en 1980"

Japan (1981), "Japan Statistical Yearbook 1981"

U.S. Department of Justice (1981), "Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1980"

DIAGRAMME C: Tableau 8

TABLEAU 9: Canada (annuel), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents" et "Annuaire du Canada"

Bureau fédéral de la statistique/Statistique Canada (annuel), "Statistique de la criminalité"

TABLEAU 10: Bureau fédéral de la statistique/Statistique Canada (annuel), "Statistique de la criminalité"

DIAGRAMME D: Tableau 10

TABLEAU 11: Canada (annuel), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents" et "Annuaire du Canada"

Bureau fédéral de la statistique/Statistique Canada (annuel), "Statistique de la criminalité"

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Home Office (annual), "Criminal Statistics, England and Wales"

France (annuel), "Annuaire statistique de la France"

TABLEAU 12: Canada (annuel), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents" et "Annuaire du Canada"

TABLEAU 13: Canada (annuel), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents" et "Annuaire du Canada"

Bureau fédéral de la statistique/Statistique Canada, "Statistique de la criminalité"

Bureau fédéral de la statistique/Statistique Canada "Statistique des établissements de correction"

"Services correctionnels au Canada 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise

en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique"

TABLEAU 14: Statistique Canada, "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation 1978"

"Services correctionnels au Canada, 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

TABLEAU 15: Bureau fédéral de la statistique (1970), "Statistique des établissements de correction"

"Services correctionnels au Canada, 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

DIAGRAMME E: Tableau 15

TABLEAU 16: Canada (1900), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents"

Bureau fédéral de la statistique (1960, 1970), "Statistique des établissements de correction"

"Services correctionnels au Canada, 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

Mukherjee, Jacobsen & Walker (1981), "Source Book of Australian Criminal and Social Statistics 1900-1980"

Biles (1979), "De-Institutionalisation of Corrections and its Implications for the Residual Prisoners" (Australia)

Australian Institute of Criminology Quarterly (1981), "Reporter"

Wilkins (1965), "Social Deviance: Social Policy, Action and Research" (England-Wales)

Scull (1977), "Decarceration: Community Treatment and the Deviant — A Radical View" (England-Wales)

France (1901), "Annuaire statistique de la France 1901"

Robert & Faugeron (1980), "Les forces cachées de la justice: La crise de la justice pénale"

Japan (annual), "Japan Statistical Year Book"

Ruller (1981), "Tijdschrift Voor Criminologie" (Netherlands)

Netherlands (annual), "Statistical Year Book of the Netherlands"

Cahalan (1979), "Trends in Incarceration in the United States since 1880"

TABLEAU 17: "Services correctionnels au Canada, 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

Biles (1979), "De-Institutionalisation of Corrections and its Implications for the Residual Prisoners" (Australia)

France (1979), "Rapport général sur l'exercice 1979"

Tsuchiya, "Corrections in Japan" (unpublished)

U.S. Department of Justice (1981), "Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1980"

DIAGRAMME F: Tableau 17

TABLEAU 18: "Services correctionnels au Canada, 1978/79-1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

Biles (1979), "De-Institutionalisation of Corrections and its Implications for the Residual Prisoners" (Australia)

Home Office (1979), "Statistics of the Criminal Justice System, England and Wales 1968-78"

France (1979), "Rapport général sur l'exercice 1979"

Suzuki (1979), "Corrections in Japan"

U.S. Department of Justice (1977), "Sourcebook of Criminal Justice Statistics"

U.S. Department of Justice (1978), "State and Local: Probation and Parole Systems"

TABLEAU 19: Tableaux 6, 7 et 17

TABLEAU 20: Solliciteur général Canada, "L'incarcération en tant que sentence", 1979, R. Lorcan Scanlon

TABLEAU 21: Rapports annuels du Commissaire des pénitenciers (1948-1974)

Statistique Canada, "Statistique sur les institutions correctionnelles (1968-1974)

Services correctionnels Canada, (1976-1978)

Division de la statistique, Ministère du Solliciteur général (Octobre 1979)

DIAGRAMME G: Tableau 21

DIAGRAMME H: Statistique Canada, "Finances publiques fédérales"

Statistique Canada, "Finances publiques provinciales"

Statistique Canada, "Finances publiques locales"

"Services correctionnels au Canada, 1978/79 - 1979/80", Rapport préparé au nom du groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du centre de l'information et de la statistique juridique

Demers D.J., "Criminal Justice Expenditures in Canada: Examination of Recent Trends", Solliciteur général Canada, 1979 non-publié

TABLEAU 22: Solliciteur général Canada (1979), "Quelques tendances de la justice pénale canadienne"

DIAGRAMME I: Tableau 22

TABLEAU 23: Canada (1881 et 1971), "Recensement du Canada"

U.S. Census Bureau (1976), "Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present"

Shearing & Stenning (1981), "Modern Private Security: Its Growth and Implications"

TABLEAU 24: Canada, "Recensement du Canada" 1901-1971

Canada (annuel), "La Revue annuelle des conditions actuelles et des progrès récents" et "Annuaire du Canada"

TABLEAU 25: Bureau fédéral de la statistique (annuel), "Statistique de l'administration policière"

Canada (annuel), "Annuaire du Canada"

Statistique Canada (1982), "Statistique de la criminalité et de l'application des règlements de la circulation 1980"

Australia (annual), "Official Year Book of Australia"

United Kingdom (1887-1902), "Statistical Abstract for the United Kingdom"

Central Statistical Office, England & Wales (annual), "Annual Abstract of Statistics"

France (annuel), "Annuaire statistique de la France"

Robert & Faugeron (1980), "Les forces cachées de la justice: la crise de la justice pénale"

Ministry of Justice (1980), "Criminal Justice in Japan"

Netherlands (annual), "Statistical Year Book of the Netherlands"

U.S. Census Bureau (1976), "Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present"

U.S. Department of Commerce (1980), "Statistical Abstract of the United States"

TABLEAU 26: Solliciteur général Canada (1979), "Quelques tendances de la justice pénale canadienne"

TABLEAU 27: Solliciteur général Canada (1979), "Quelques tendances de la justice pénale canadienne"